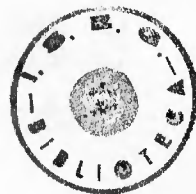


Universidade Técnica de Lisboa**Instituto Superior de Economia e Gestão**

Dissertação de Mestrado em Gestão e Estratégia Industrial

Os Acordos Voluntários como Instrumento de Política Ambiental

Manuel Francisco Magalhães Cabugueira

Orientação: Professor Doutor Manuel Vítor Moreira Martins

Júri:

Presidente: Professor Doutor Manuel Vítor Moreira Martins

Vogais: Professor Dr. António Garrido da Cunha Brandão

Professor Dr. José Manuel Zorro Mendes

Março de 1998

Universidade Técnica de Lisboa

Instituto Superior de Economia e Gestão



Dissertação de Mestrado em Gestão e Estratégia Industrial

Titulo da Dissertação:

Os Acordos Voluntários como Instrumento de Política Ambiental

Dissertação de Mestrado do licenciado Manuel Francisco Magalhães
Cabugueira

Orientação: Professor Doutor Manuel Vítor Moreira Martins

Júri:

Presidente: Professor Doutor Manuel Vítor Moreira Martins

Vogais: Professor Dr. António Garrido da Cunha Brandão

Professor Dr. José Manuel Zorro Mendes

Começo por agradecer à Universidade Portucalense Infante D. Henrique, na pessoa do Magnífico Reitor Professor Doutor Francisco Costa Durão, pelo apoio dado na realização deste mestrado.

Agradeço ao Professor Doutor Vítor Martins pela colaboração, interesse e paciência, com que me acompanhou ao longo do meu trabalho. O seu espírito científico e profundo conhecimento na matéria que me proponho desenvolver, foram fundamentais à construção deste trabalho. A sua disponibilidade, primordial à tranquilidade com que o desenvolvi.

Porque considero que a grande maioria das coisas que faço, devo-o ao apoio das pessoas que me rodeiam, agradeço ainda:

Ao departamento de Economia da Universidade Portucalense Infante D. Henrique, nas pessoas do Professor Doutor Almeida Garrett e Professor Dr. Soares Barbosa, pela formação que me deu e pelo convite que fez para integrar o seu corpo de docentes, permitindo-me que faça o que gosto.

Aos professores da licenciatura em Economia daquela casa (1989/1994), e em especial ao Professor Dr. Alberto Pedroso, pelos conhecimentos que me transmitiram e pelo prazer de estudar que me inculcaram.

Aos Professores do Curso de Mestrado em Gestão e Estratégia Industrial do ISEG (1996/1997), pela possibilidade que me deram de crescer em conhecimento e pela dinâmica que imprimiram ao Mestrado.

Ao Eng. Pedro Liberato, da Direcção Geral do Ambiente, pelo tempo que me cedeu e pela estimulante troca de impressões, imprescindíveis para a compreensão do fenómeno em estudo e da sua aplicação em Portugal.

À Dr^a. Cristina Abreu e à Dr^a. Luisa Almeida Garrett, pelo apoio, incentivo, e confiança, enquanto aluno e assistente.

Um agradecimento muito especial:

Aos meus colegas Luís Pacheco, Pedro Sousa e Sérgio Silva, pela partilha da dificuldade que é fazer um mestrado.

Aos meus amigos, e em especial à Sônia, pela força, pela paciência e pelos momentos de boa disposição, fundamentais à sobriedade que um trabalho destes exige.

Às minhas irmãs e à minha família pelo apoio constante e incondicional.

Muito em especial à Guida ao Zé e às minhas sobrinhas, por me terem deixado compartilhar da sua alegria familiar ao longo destes anos, por me terem aturado nos momentos mais difíceis e por me ensinarem a ser um melhor ser humano.

Finalmente ao meu Pai, pela força que me dá mesmo à distancia e especialmente à minha Mãe, pelo seu carinho, pelo seu apoio, pela força que sempre me transmitiu e pelo seu esforço a quem devo a minha formação e tudo o que sou hoje.

Permitam-me ainda que compartilhe a sensação de profunda ignorância com que me aproximo da conclusão deste trabalho.

Sinto-me hoje bem mais ignorante do que quando comecei, mas posso afirma-lo porque, com o tempo e o esforço, tomo consciência de tudo aquilo que ainda me falta aprender.

À minha Mãe

Resumo

A urgência da intervenção em prol da “qualidade do ambiente”, deixou de ser uma mera preocupação social para representar um imperativo moral e económico, a partir do momento em que se colocou em causa a capacidade das gerações presentes e futuras para satisfazerem as suas necessidades.

Perante a aparente ineficiência e a ineficácia das fórmulas tradicionais de acção, que advogam processos de decisão isolados sob a responsabilidade exclusiva do Governo (regulamentação pública do ambiente) ou das empresas (auto-regulamentação do ambiente), surge, nas últimas décadas, uma terceira forma de intervenção sobre a “qualidade do ambiente” (a co-regulamentação) que fomenta a acção voluntária, promovendo a cooperação e a coordenação de esforços entre os agentes privados e os agente públicos e que se materializa com a realização de um Acordo Voluntário.

Recorrendo à flexibilização dos meios de intervenção, à dinamização dos fluxos de informação, à promoção da “aprendizagem colectiva” e à co-responsabilização pelos resultados a alcançar, a co-regulamentação, apresenta-se como uma forma de acção que promove o “desenvolvimento sustentado” defendendo simultaneamente a vantagem competitiva das empresas e das nações, na economia global.

Sem que esteja isenta de ineficiências, a bondade desta forma de acção sobre o ambiente permanece, no entanto, dependente, do empenho concreto dos participantes e da renúncia, pelo agente privado, à tentação de “captura” ou a uma postura de *free-rider*.

Propomo-nos neste texto, contribuir para a sistematização do tratamento teórico da co-regulamentação, que até ao momento se caracteriza por contributos dispersos, procurando abordar a sua conceptualização, a sua avaliação nas três dimensões de eficiência, eficácia e equidade e por último as motivações que presidem à participação dos agentes público e privado.

Uma tabela de avaliação dos Acordos Voluntários naquelas três dimensões, que procuramos desenvolver, será aplicada aos Acordos assinados em Portugal.

Palavras chave: regulamentação do ambiente, acordos voluntários, instrumentos de política ambiental, eco-gestão, assimetria de informação, contratos.

Índice

Índice	6
Lista de Figuras	8
Introdução	9
Capítulo I: A Regulamentação do Ambiente	12
1.1. A Regulamentação Pública do Ambiente	14
1.1.1. O Contributo da Teoria Económica para a Regulamentação Pública do Ambiente	15
1.2. A Auto-Regulamentação do Ambiente	24
1.2.1. Contributos da Teoria Económica para a Auto-Regulamentação do Ambiente	26
Capítulo II: Acordos Voluntários em Prol do Ambiente	36
2.1. A Co-Regulamentação: Origem, Definição e Tipificação	37
2.1.1. A Origem da Co-Regulamentação	37
2.1.2. O Conceito de Co-Regulamentação	40
2.1.3. Proposta de Tipificação dos Acordos Voluntários	45
2.2. Proposta de Avaliação Teórica dos Acordos Voluntários: Sua Eficiência, Eficácia e Equidade.	54
2.2.1. A Eficiência Estática da Co-Regulamentação	54
2.2.1.1. Análise Comparativa da Capacidade de Minimização dos Custos de Transacção da Co-Regulamentação Face à Regulamentação Pública	55
2.2.1.2. Análise Comparativa da Capacidade de Minimização dos Custos Operacionais da Co-Regulamentação Face à Regulamentação Pública	73
2.2.2. A Eficiência Dinâmica da Co-Regulamentação	81
2.2.3. A Eficácia da Co-Regulamentação	86
2.2.3.1. Governo <i>Versus</i> Associação, como Agente Responsável pela Execução do Contrato	97
2.2.3.2. O Objectivo Ambiental nos Acordos Voluntários	100

2.2.4. A Equidade na Co-Regulamentação	104
2.3. Factores que Motivam a Participação dos Agentes Públicos e Privados na Co-Regulamentação	109
2.3.1. Factores que Motivam a Participação do Agente Público na Co-Regulamentação	113
2.3.2. Factores que Motivam a Participação do Agente Privado na Co-Regulamentação	117
Capítulo III: Os Acordos Voluntários em Prol do Ambiente em Portugal: Uma Proposta de Avaliação	122
3.1. O Acordo Voluntário na Política Ambiental Portuguesa: enquadramento e possibilidade legal	124
3.2. O Acordo Voluntário na Política Ambiental Portuguesa: experiência e proposta de avaliação	132
3.2.1. Tipificação dos Acordos Voluntários em Portugal	134
3.2.2. Avaliação dos Acordos Voluntários Realizados em Portugal, na sua Dimensão de Eficiência Estática e Dinâmica, Eficácia, Equidade e Capacidade para Promover a Participação dos Agentes Públicos e Privados	143
3.3. Conclusão da Análise dos Acordos Voluntários Assinados em Portugal	159
Conclusão	169
Anexo I: Factores a Considerar na Avaliação dos Acordos Voluntários	175
AI.1. Tipificação dos Acordos Voluntários	175
AI.2. Requisitos de Eficiência, Eficácia e Equidade dos Acordos Voluntários	176
AI.3. Tabela de Avaliação dos Acordos Voluntários	198
AI.4. Conceitos	205
Anexo II: Legislação	208
Anexo III: Acordos Voluntários em Prol do Ambiente em Portugal	211
Bibliografia	218

Figuras

Figura 1: Processos Políticos de Regulamentação Ambiental	60
Figura 2: Cadeia de Implementação de uma medida de Política Ambiental – seus custos	68

Tabelas

Tabela de Avaliação dos Acordos Voluntários Realizados em Portugal	167 / 168
--	-----------

Introdução

“Fala-se pouco dos vivos e mais dos sobreviventes. É importante recordar que é quando as possibilidades de viver acabam, que as possibilidades de sobreviver começam.”

Audição Pública da W.C.E.D., São Paulo, 28-29/10/1985
em, O Nosso Futuro Comum, W.C.E.D., 1987, pág. 51

Enquanto enquadramento da actividade socio-económica do ser humano, o “ambiente” é, tradicionalmente, observado, pelo pensamento económico, como uma restrição exógena àquela actividade, ou como um receptor “mudo e pacífico” das externalidades, excepcionais, que dela resultam.

Esta visão bipartida do “ambiente”, não parece, no entanto, resistir à evidência que decorre da evolução da ciência e tecnologia e dos estudos no âmbito da termodinâmica, que nos colocam perante a existência de interacções deterministas e mais dinâmicas entre o homem e o “ambiente”.

Por um lado, à restrição exógena do pensamento económico clássico (ricardiano ou malthusiano), tem-se oposto a realidade que nos é apresentada pelos processos de evolução tecnológica. Por outro, à perspectiva de impacto de externalidades excepcionais decorrentes dos processos económicos, do pensamento pigouviano, opuseram-se os ensinamentos da termodinâmica e uma visão “circular da economia”, que colocam o “ambiente”, nas suas qualidades, como um factor integrante daqueles processos.

É sob esta perspectiva, que hoje, o “ambiente”, nas suas funções económicas de fornecedor de recursos naturais, de assimilador de poluição ou de criador de bem estar, pode e deve ser encarado como um elemento integrante do funcionamento socio-económico das civilizações modernas, assumindo, as opções que afectam a sua qualidade naquela tripla função, um papel primordial no âmbito das decisões com que se deparam, no dia a dia, os diferentes agentes económicos.

Nesta linha de raciocínio, é curioso observar, que apesar de conscientes desta evolução e consequentemente daquele que é:

- o seu objecto de análise ou acção: a “qualidade do ambiente”, i.e. a capacidade do ambiente para desempenhar as suas funções de fornecedor de recursos naturais, de assimilador de poluição e de criador de bem estar;
- o seu objectivo: a minimização dos danos sobre a “qualidade do ambiente” e/ou maximização dos esforços na sua reparação; e,
- da urgência desta intervenção, por razões de sobrevivência básicas;

nem teóricos, nem políticos do ambiente, têm demonstrado total capacidade para compreender e solucionar os problemas ambientais que assolam a sociedade moderna.

Se os teóricos da Política Ambiental, se tem distraído ao longo de décadas em discussões normativas, centradas na eficiência económica das medidas a adoptar para dirimir os efeitos das externalidades “excepcionais”; os homens da acção (os “políticos” das instituições públicas ou privadas), incompreendidos e não compreendendo aqueles teóricos, têm relegado a realidade do “ambiente” para segundo plano, sobrepondo-lhe, supostas, preocupações económicas e sociais.

Esta postura está, no entanto, condenada a mudar. A partir do momento em que a satisfação das necessidades das gerações presentes começou a estar, simultaneamente, comprometida e a comprometer a possibilidade das gerações futuras poderem satisfazer as de então, a urgência de uma intervenção consciente da verdadeira dimensão do ambiente, nas suas três funções, tornou-se, cada vez mais, real e evidente.

Aquele que parecia um problema paralelo ao desenvolvimento económico, transforma-se na própria sustentação desse desenvolvimento, e a sociedade atenta e sofredora do fenómeno de deterioração da “qualidade do ambiente” passou a exigir, aos decisores económicos e políticos, uma acção concreta.

Geram-se, assim, apelos à recuperação, à prevenção, à responsabilização dos poluidores e à “sustentabilidade do desenvolvimento económico”.

Colocam-se teóricos, políticos e empresários perante a necessidade de gerar formas de intervenção dinâmicas, que encarem o “ambiente” como um elemento endógeno aos próprios mecanismos de consumo, produção e logo de desenvolvimento,

obedecendo, simultaneamente, a critérios de eficiência, de eficácia e de equidade, inter e intra-geracional.

Em resposta, a estas exigências, os homens de acção, públicos e privados, pressionados, política ou economicamente, procuram, nos dias de hoje, implementar medidas inovadoras que satisfaçam aquele requisito dos três E's (eficiência, eficácia e equidade) e os teóricos, conscientes da necessidade de evoluir para análises claramente positivas, procuraram aproximar-se, nos seus modelos, das características reais dos ambientes de implementação, estudando os fenómenos que afectam a “qualidade do ambiente”, na sua complexidade económica, social e processual.

Nesta dissertação, propomo-nos abordar uma forma de acção sobre a qualidade do ambiente, recente na sua implementação e inovadora no processo que sustenta. Uma forma de acção que pretende agregar o que há de melhor na teoria e na prática da defesa da “qualidade do ambiente”, preconizando a parceria e a cooperação, entre todos os agentes envolvidos na transformação do ambiente - sociedade, académicos, empresas e governo - como o método mais eficiente, mais eficaz e mais equitativo de actuação.

Este processo de acção, que em termos teóricos surge paralelamente à discussão clássica das formas de regulamentação do ambiente, pode ser denominado de co-regulamentação do ambiente, concretizando-se na realização de Acordos Voluntários entre agentes privados e agentes públicos em prol da “qualidade do ambiente”.

Perante a inexistência de um tratamento teórico, coerente e abrangente deste tema da co-regulamentação, e sem que haja evidência empírica sobre o seu sucesso e a sua eficiência real, propomos como objectivo desta dissertação, abordar a sua conceptualização (ponto 2.1., Capítulo II), o seu desempenho na avaliação tripartida, eficiência, eficácia e equidade (ponto 2.2., Capítulo II) e as razões da sua existência na perspectiva dos agentes que nela participam (ponto 2.3., Capítulo II); o que faremos após a apresentação de uma breve referência aos métodos tradicionais de actuação sobre o ambiente (Capítulo I), e na presunção de criarmos uma tabela de avaliação dos Acordos Voluntários, que procuraremos aplicar, por fim, ao exemplo português (Capítulo III).

Capítulo I: A Regulamentação do Ambiente

“Eu penso que os economistas falharam na compreensão da complexidade da criação e implementação de uma Política Ambiental. Estamos longe dos teoremas de custo mínimo e da maximização do bem estar nos quadros de construção de medidas políticas exequíveis. Existem diversos elementos surpreendentes no desenho real das medidas que os economistas podem negligenciar (ou simplesmente não tomar conhecimento) nas salas de aulas.”

Oates, 1990, pág. 289

Pela natureza da sua origem, associada à Teoria do Bem Estar, e pelas características de bem público do seu objecto, a “qualidade do ambiente”, a regulamentação do ambiente foi, durante largo período, apontada pela teoria económica como da exclusiva responsabilidade da autoridade pública. As medidas de acção sobre o ambiente, desenvolvidas como um exercício paradigmático no âmbito da Teoria do Bem Estar (desde os anos 20 com a obra de Pigou “*The Economics of Welfare*”), ou já no âmbito de um ramo de conhecimento com autonomia própria (desde a década de 60 com os contributos de Kneese, Dales, Baumol e Oates entre outros), são abordadas como formas de actuação do Governo, agente “benevolente e onnipotente”, responsável pela maximização do bem estar da sociedade e logo pela ordem pública ecológica.

Esta corrente de pensamento da teoria económica clássica, que monopolizou as opções políticas ao longo das últimas décadas, concebe, no entanto, uma ideia de regulamentação do ambiente, na perspectiva exclusiva de regulamentação pública, que se afigura, hoje, claramente restritiva perante as novas exigências económicas e sociais e perante as novas preocupações ambientais.

A crescente “consciência ambientalista” dos diferentes agentes económicos, associada a uma revalorização das potencialidades económicas da intervenção em defesa do ambiente e a uma maior pressão no sentido da prevenção e da responsabilização dos

agentes poluidores, induz a uma abordagem mais abrangente deste tema que integre toda a complexidade que rodeia a regulamentação desta área.

Neste espírito, procurando um entendimento de regulamentação do ambiente concordante com as novas exigências económicas, sociais e ecológicas, realce-se, que uma medida de política ambiental (Lévêque 1996, Introdução):

- 1.º não é da exclusiva responsabilidade do macro-agente, o Governo, mas de todos os agentes que contribuem para o estado da “qualidade do ambiente”, de entre os quais se deve realçar o papel dos micro-agentes, empresas;
- 2.º não resulta da acção de um agente de decisão isolado (público ou privado), mas sim da interacção de um conjunto diversificado de agentes;
- 3.º não é da exclusiva responsabilidade do nível funcional de decisão que actua sobre o ambiente, mas deve procurar a participação de todos os níveis funcionais de decisão que afectem a forma como se influencia a “qualidade do ambiente”;
- 4.º não é o resultado de uma decisão espontânea, mas sim o resultado de um processo necessariamente longo;
- 5.º não se cinge à escolha de um dos instrumentos de intervenção tradicionais, desenvolvidos no âmbito da economia do ambiente, mas representa sim a criação de um *mix* ideal de instrumentos entre os diferentes tipos à disposição do Governo e das empresas;
- 6.º não é o resultado de um estudo isolado no âmbito da economia do ambiente, mas, sem por em causa a filiação naquele ramo da ciência económica, deve ser considerada como resultado de uma acção multidisciplinar que promove a interacção entre duas sub-disciplinas da teoria económica, a economia do ambiente e a teoria da regulamentação, com as técnicas de gestão e outras áreas das ciências sociais e das ciências puras como o direito, a ecologia, e, necessariamente, as ciências da natureza.

Por todos estes motivos, observe-se a regulamentação do ambiente como um processo complexo, liderado pelo Governo e/ou pela(s) empresa(s), em que participam diferentes agentes e diferentes níveis funcionais de decisão, que integra diferentes

instrumentos, para o qual cooperam diferentes disciplinas, e que conclui com a criação e implementação de uma medida, que se pretende influencie positivamente a “qualidade do ambiente”.

Assim definida, a regulamentação do ambiente alarga a sua dinâmica de acção, não se restringindo ao estatuto de regulamentação pública da responsabilidade exclusiva do Governo, mas podendo assumir, também, a forma de auto-regulamentação ou co-regulamentação, em que o desenvolvimento das medidas de Política Ambiental resulta, na primeira alternativa, da acção de uma empresa, de um conjunto de empresas de determinada indústria, ou grupo de indústrias, e na segunda, da cooperação entre o Governo e uma empresa (associação de empresas, ou uma associação de agentes económicos com características diversas). (Lévêque, 1996)

Assumindo como objecto concreto deste texto a análise da última das três alternativas de regulamentação sugeridas, a co-regulamentação, propomo-nos apresentar, neste primeiro capítulo, um conjunto de notas sobre as duas primeiras formas de regulamentação do ambiente, a regulamentação pública (1.1.) e a auto-regulamentação (1.2.), que julgamos relevantes, não só numa perspectiva de evolução teórica do tema, mas também como apoio a diferentes comentários que subsequentemente serão feitos a cada uma destas formas de acção sobre a “qualidade do ambiente”.

1.1. A Regulamentação Pública do Ambiente

Como já realçamos, de acordo com as correntes de pensamento tradicionais no âmbito da Teoria Económica, o agente público surge como o sujeito natural na reparação dos danos causados pela actividade económica sobre o ambiente. “Omnipotente e onnisciente”, este apresenta-se como a “mão visível” capaz de superar a ineficiência do mercado, repondo a “verdade económica” quando se geram externalidades negativas, e fornecendo as quantidades eficientes do bem público que é a “qualidade do ambiente” (Lévêque, 1997).

Esta naturalidade com que se aponta a regulamentação pública como o método, exclusivo, de actuação sobre a “qualidade do ambiente”, ultrapassa, no entanto, a

opinião académica tradicional, e as características de “benevolência e onnipotência” atribuídas, por esta, ao regulamentador público. Também a percepção empírica, parece favorecer esta atribuição de competências, influenciada, principalmente, por razões de confiança e segurança, suportadas pelos atributos de “obrigatoriedade” e “credibilidade” que, normalmente, se associam à regulamentação pelo agente público.

O primeiro destes atributos, a “obrigatoriedade”, provém da capacidade, exclusiva ao Governo, de impor coercivamente as medidas de Política Ambiental, o que lhes confere uma obligatoriedade de cumprimento (aparentemente) capaz de garantir os resultados a que se propõe, i.e., que lhes confere eficácia ambiental.

O segundo atributo, a “credibilidade das acções”, resulta daquela “obrigatoriedade”, associada a uma desconfiança generalizada face aos processos de regulamentação conduzidos pelas empresas e à crença de que a acção do Governo obedece sempre a regras de preservação do interesse público.

Esta perspectiva, não está, no entanto, isenta de críticas e o optimismo teórico com que se observa a acção do Governo sobre a “qualidade do ambiente”, não é uma constante intocável no evoluir do pensamento económico.

Por este motivo, justifica-se a apresentação de um conjunto de apontamentos sobre os contributos do pensamento económico para o desenvolvimento teórico da Política Ambiental.

1.1.1. O Contributo da Teoria Económica para a Regulamentação Pública do Ambiente

Nas palavras de Baumol (1991), “três são os contributos gerais da teoria [económica] para a política [ambiental], podendo-se descrever cada um deles como: (a) observações contra-intuitivas, (b) descoberta de excepções significativas e (c) derivação de relações com validade generalizada” (Baumol 1991, pág. 334).

Nas duas primeiras categorias, Baumol (1991) atribui à teoria económica a capacidade de distabilizar os padrões adquiridos da actuação política, alertando para possíveis vícios de raciocínio no momento de decisão. Neste sentido, a teoria procura, por um lado, alertar para a possibilidade dos fenómenos não ocorrerem de acordo com o “senso comum”, prevenindo face à manutenção de erros de pensamento e impedindo a

continuação de programas cujas consequências, se sabe, serem muito diferentes das que se esperavam atingir, i.e., realçar realidades, observações, contra-intuitivas (pág. 336 a 339); por outro, “demonstrar que, num número substancial de casos, as coisas não acontecem como era esperado, e que nessas situações, as políticas baseadas nas velhas crenças podem exacerbar as doenças cujos programas pretendiam melhorar” (pág. 335) i.e., descobrir excepções significativas aos resultados esperados dos programas tradicionais.

Na terceira categoria de apoio à Política Ambiental, a teoria propõe-se “descobrir uma relação, [...], que tenha validade generalizada e com implicações políticas importantes.” (pág. 343). Para Baumol, este parece ser o campo preferido de actuação dos teorizantes económicos, que desta forma, e com base na criação e manipulação de modelos teóricos, pretendem influenciar directamente a decisão política, desenvolvendo medidas (teoricamente) eficientes.

Consciente de que os “teorizantes não desenvolveram de forma suficiente os dois primeiros [contributos] e se excederam na importância conferida ao último” (pág. 333), Baumol alerta para o facto de ser este o campo em que “com maior probabilidade, a teoria económica se baseia em armadilhas, levando os economistas, académicos, a produzirem recomendações prematuras e inadequadamente suportadas pela evidência.” (pág. 343).

Tendo presentes estas ideias expostas por Baumol (1991), observe-se o evoluir da teoria da Política Ambiental.

A Economia do Ambiente e a Política Ambiental

A origem da “Economia do Ambiente”, está associada ao desenvolvimento da Teoria do Bem Estar para a qual o “ambiente” é um campo de exemplos rico e fundamental. Esta área da ciência económica, que tem como principal marco a obra de Arthur C. Pigou, “*The Economics of Welfare*” (1946), utilizou “a poluição” como um exemplo de externalidade negativa, explorando as formas de actuação do regulamentador público no “combate” a essa desutilidade e na defesa do bem estar social.

É com base na obra de Pigou, e no tema dos instrumentos de intervenção sobre as externalidades negativas, que a “Economia do Ambiente” ganha forma como área de conhecimento independente no seio da ciência económica.

A dinamização desta nova disciplina, passa pelos contributos de autores como Kneese (1964), Dales (1968), Baumol e Oates (1971, 1975), entre outros, que dedicam os primeiros trabalhos à discussão dos meios mais eficientes de intervenção do regulamentador público com vista à redução da poluição.

As primeiras correntes de pensamento, influenciadas pela teoria pigouviana e pelo “imposto pigouviano”, defenderam o recurso a um sistema de preços atribuídos ao “direito de poluir”, como instrumento capaz de garantir a redução da externalidade negativa, de forma economicamente eficiente, para um determinado nível previamente definido.

Nesta linha de pensamento, Baumol e Oates (1971 e 1975) formalizam a teoria do “padrão e taxas”, assim denominada pelo facto de se utilizar o mecanismo dos preços como meio para atingir um determinado padrão ambiental colectivamente estabelecido.

Aqueles autores, não abandonando o recurso a uma taxa imposta pelo regulamentador público, defendem o espírito do instrumento de Política Ambiental de Pigou, mas flexibilizam a sua utilização. Fazem-no, afastando-se da pretensão de Pigou em atingir um “ótimo de Pareto”, optando pela defesa de uma teoria de “ótimo de segunda ordem”, que garante, apenas, que o sistema de preços é capaz de reduzir, ao menor custo, a externalidade negativa para um nível socialmente “satisfatório” e colectivamente definido.

Antes da obra de Baumol e Oates, e ainda na corrente de pensamento que defende a utilização do mecanismo de preços, um instrumento alternativo ao “imposto pigouviano” é apresentado por Dales (1968). Este autor, recorrendo ao conceito de direito de propriedade de um factor de produção apresentado numa outra obra fundamental, *“The Problem of Social Cost”* (1960), por Coase, opta por sugerir a criação, pelo regulamentador público, de um mercado de “direitos de utilização do ambiente”. Uma vez estabelecido este mercado, o preço “da utilização do ambiente” fixado através da livre concorrência entre todos os intervenientes, empresas, ambientalistas e Governo, iria garantir a eficiente utilização do recurso económico, “ambiente”.

O conjunto destes dois contributos, profundamente enraizados na obra de Pigou, dão origem a uma categoria de instrumentos de Política Ambiental, normalmente denominados de “instrumentos económicos” ou de “instrumentos de mercado”, que se desenvolveram em diferentes formas, sob a preferência dos teorizantes económicos¹. O rotulo de “instrumentos económicos” decorre do facto da sua intervenção ocorrer por afectação das “estimativas de custos e benefícios das acções alternativas disponíveis aos agentes económico, com o efeito de influenciarem a tomada de decisão e os comportamentos, por forma a que as alternativas escolhidas conduzam a uma situação ambiental mais desejável do que aquela que existiria na ausência do instrumento” (OCDE, 1989, pág. 12).

Apesar das preferências dos economistas recaírem sobre estes “instrumentos económicos”, com base nas suas características de eficiência, colocam-se, no entanto, duas alternativas à Política Ambiental que provêm de áreas distintas: por um lado, e ainda do campo do desenvolvimento teórico, da obra de Coase (1960, no texto já referido); por outro, já no enquadramento da decisão política, da preferência de intervenção directa de alguns Governos por recurso aos “instrumento de comando e controlo” (ou “instrumentos de regulamentação directa”).

Coase (1960), defende a livre negociação entre os agentes, poluidor e “poluído”, como meio para resolver, de forma eficiente, o problema da externalidade negativa, em ausência de custos de transacção.

Este autor, ao realçar que numa situação de custos de transacção nulos os mecanismos de mercado conseguem ultrapassar, de forma eficiente, a existência de “externalidades” ou a necessidade de oferta de “bens públicos”, retira estes dois conceitos do centro da análise, concentrando-se, antes, sobre os custos relativos de transacção e os custos de oportunidade totais envolvidos.

Note-se, porém, que apesar de colocar a ênfase sobre os mecanismos de mercado, que permitem a negociação entre o agente “poluído” e o agente poluidor (que como “gerador” e “sofredor” da externalidade conseguem estabelecer entre eles uma relação

¹ Das diferentes formas que, como referimos, foram desenvolvidas após o trabalho precursor de Baumol, Oates e Dales, realce-se a diversificação dos conceitos de taxas, positivas e negativas (ver, por exemplo, OCDE, 1989 ou MARN, 1995), de mercados de “direitos de poluição” (ver, por exemplo, Tietenberg, 1990), e a possibilidade de utilização sistemas de “depósito-reembolso” apresentados por Bohm (1981).

financeira que reflecte as vantagens e desvantagens de cada um), Coase, não abandona a hipótese de participação, com efeitos positivos, de um centro de decisão administrativo, que pode ser o regulamentador público (1960, ponto VI). Segundo este autor, a imposição de regras firmes pela administração, justifica-se sempre que os custos de transacção entre agentes privados forem positivos, os custos administrativos de transacção forem menores que os custos de transacção no mercado e que os ganhos que resultam da intervenção sobre a actividade geradora das externalidades forem maiores que os custos envolvidos na sua organização.

A segunda das alternativas, preferida pelo agente público (e por alguns grupos sociais) pela sua, aparente, facilidade de implementação e eficácia, consiste na implementação de “medidas institucionais que visam influenciar directamente o desempenho ambiental do poluidor, regulamentando a utilização de processos ou produtos, forçando o abandono ou limitando a emissão de certos poluentes e/ou restringindo a actividade a determinado tempo, área, etc., através do licenciamento, do estabelecimento de padrões ou da criação de zonas específicas.

A principal característica destes “instrumentos de regulamentação directa” é o facto deles se basearem na capacidade coerciva do regulamentador público, colocando o poluidor perante uma opção em que “ele tem que cumprir ou fazer face as penalidades em processos judiciais ou administrativos”. Tal acontece em oposição aos “instrumentos económicos” “que deixam os agentes [privados] livres para responderem a determinados estímulos da forma em que eles consideram ser mais benéfica”. (OCDE, 1989, pág. 12)

Uma vez lançadas estas propostas de acção pública sobre a “qualidade do ambiente”, o grosso dos restantes contributos teóricos para a Política Ambiental, ao longo das últimas três décadas, concentraram-se no confronto dos instrumentos de “comando e controlo” e dos “instrumentos económicos”, e no estudo do impacto que estes instrumentos geram sobre a eficiência económica, a equidade, o comércio internacional, o desenvolvimento económico e (a partir do fim dos anos 80) a sustentabilidade.

Neste sentido a tendência de desenvolvimento dos textos teóricos em torno da Economia do Ambiente, parece confirmar a opinião de Baumol, quando este considera o

contributo da teoria económica como demasiado dependente da ânsia dos teorizantes em fornecerem instrumentos eficientes aos decisores políticos.

Recorde-se, porém, que um contributo assim formado é compreendido por este autor como extremamente perigoso, pois corre-se o risco de precipitação, negligenciando-se, por vezes, o facto de que “uma proposição, que é universalmente aceite como verdadeira, no mundo, justificadamente, sobre-simplista descrito por um modelo, pode-o não ser, sempre, verdadeira no confuso mundo real. Ou mesmo se a preposição permanece universalmente verdadeira se o fenómeno em questão ocorre-se tal como descrito na teoria, algumas vezes, a sua contraparte disponível na realidade é apenas uma mera caricatura grosseira da manifestação teórica.” (Baumol, 1991, pág. 345)

Estas críticas, justificam o aparecimento, em textos mais recentes de uma nova corrente, a “teoria positiva da regulamentação ambiental”, da qual se espera uma maior aproximação ao processo real de regulamentação do ambiente, devendo esta “ser capaz de explicar o que é regulamentado, os métodos escolhidos na regulamentação, e quem são os, prováveis, ganhadores e perdedores dessa regulamentação.” (Hahn, 1990 pág. 23).

Perante estes objectivos, e herdando da corrente tradicional da economia do ambiente as informações sobre os instrumentos de política e o seu desempenho em diferentes situações, os novos teorizantes vão recorrer a um outro ramo da teoria económica, a teoria da regulamentação. Desta nova ferramenta teórica, pretende-se informação sobre o processo de criação da política, sobre os intervenientes e as suas posições, o ambiente económico-político que o rodeia, as suas ineficiências e as formas de como as ultrapassar.

A Teoria da Regulamentação e a Política Ambiental

A teoria da regulamentação tem a sua origem no confronto de duas visões sobre a acção do Governo enquanto agente político.

Numa perspectiva tradicional, o Governo é um “benevolente maximizador do bem estar, um agente económico onisciente e justo (Lévêque 1996, pág. 36), i.e., “um *deus ex machina*, que elimina uma ou outra distribuição infeliz, consequência das falhas de

mercado” (Peltzman, 1976, pág. 76) com o objectivo de “proteger e beneficiar o público em geral, ou uma grande subclasse do público” (Stigler, 1971, pág. 3). Esta corrente, normalmente denominada de “teoria do interesse público” (Keeler, 1984; Laffont e Tirole, 1991), serviu de base ao desenvolvimento, tradicional, da economia do ambiente atrás exposto.

Em oposição, George Stigler num artigo de 1971, “*The theory of economic regulation*”, introduz o conceito de “captura”, defendendo que “a regulamentação é controlada pela indústria e é desenhada e operada principalmente para seu benefício.” (Stigler, 1971, pág. 3). Com esse artigo, Stigler cria a base da “teoria positiva da regulamentação” (Lévêque, pág. 35), também denominada de “teoria da captura” ou “teoria dos grupos de interesse” (Keeler, 1984; Laffont e Tirole, 1991), para a qual “o processo de regulamentação é visto como um mercado em que os grupos de interesse competem para obter rendas” (Lévêque, 1996, pág. 39), sendo que o Governo, agente político, responde à procura desses grupos, que lutam entre si para maximizar o rendimento dos seus membros.

O Governo actua, nesta perspectiva, como um fornecedor de um mercado político, em que o produto é a própria regulamentação, que representa a capacidade de se transferir riqueza (Peltzman, 1976, pág. 241, comentário de Jack Hirshleifer), e o preço é o apoio (na forma de votos ou recursos) que os consumidores (os grupos de interesse) cedem aos seus representantes políticos (Laffont e Tirole 1991; Stigler, 1971).

Stigler defende, ainda, que do processo de regulamentação apenas saia vencedor um único grupo de pequena dimensão, a indústria, que por razões associadas aos custos de organização, ao acesso à informação e a relação distribuição das perdas/distribuição das vantagens, se apresenta como o único grupo capaz de se organizar e actuar, com supremacia, em todo o processo.

É sob a flexibilização desta última ideia, mantendo, no entanto a importância do interesse político e do mercado de regulamentação, que esta “teoria positiva da regulamentação” evolui.

Peltzman (1976), formaliza o modelo de Stigler, apresentando conclusões menos restritas, que admite, no entanto, terem sido alcançadas, simultaneamente, por aquele autor: “eu posso informar que nós [Peltzman e Stigler] alcançamos simultaneamente

uma das conclusões que aqui vou elaborar - que a agência regulamentadora não vai servir, exclusivamente um único interesse económico.” (Peltzman, 1976, pág., 211).

Com base num modelo em que o governo actua por forma a “maximizar os votos líquidos ou a maioria a seu favor”, Peltzman afirma que os benefícios da regulamentação são capturados pela indústria, mas podem ser partilhados por mais do que um grupo de interesse. Nesse sentido, apresenta como uma das conclusões do seu texto que “mesmo que os grupos se organizem de acordo com um interesse económico (produtores vs. consumidores), a dinâmica política vai produzir uma coligação que admite membros do grupo perdedor no círculo encantado.” (pág. 222)

Afastando-se ainda mais da rigidez das ideias de Stigler, no início da década de 80, estudos sobre o processo de des-regulamentação nos Estados Unidos, deram origem a uma nova perspectiva teórica (Keeler, 1984), segundo a qual um regulamentador racional actua por forma a defender, em simultâneo, os seus interesses políticos (tal como na “teoria da captura” de Stigler e Peltzman) e os seus interesses públicos (de acordo com o exposto pela “teoria dos interesses públicos”). Nas palavras de Keeler (1984, pág. 123) o seu modelo:

“difere do de Peltzman de uma forma importante. No modelo de Peltzman, bem como em todos os da teoria da captura da regulamentação, os diferentes grupos de interesse vêm as rendas económicas ao seu alcance para serem utilizadas, e concorrem por elas, tentando controlar o processo de regulamentação. É desta forma que, *de facto*, o Congresso e os regulamentadores por ele apontados, maximizam o seu apoio político. Por outro lado, no meu modelo, é como se a autoridade governamental tivesse consciência, não só do apoio político disponível da redistribuição da riqueza, mas também do apoio extra que ele consegue se aumentar a eficiência da economia, aumentando o excedente do consumidor ou do produtor. Uma vez que é do conhecimento dos economistas que, na presença de economias de escala ou externalidades, o bem estar pode ser aumentado com a intervenção do governo, uma política reguladora racional, mesmo que maximize o apoio entre os grupos de interesse, implica que não se ignore o excedente extra que se pode alcançar pelas economias de escala e externalidades, tal como num regulamento orientado para o interesse público.”



Para além desta face positiva da teoria da regulamentação, de que se tentou apresentar um resumo das principais evoluções, esta teoria compreende ainda uma perspectiva, mais recente, normativa, que ambiciona criar e prescrever uma regulamentação óptima, tendo por objectivo limitar as falhas do mercado e do próprio processo de regulamentação. (Lévêque, 1996, pág. 35)

Nesta corrente de pensamento, as falhas de mercado são condições necessárias mas não suficientes para justificar a regulamentação. A eficiência da intervenção pública é, ainda, restringida pelas falhas de regulamentação que “estão baseadas em três circunstâncias: o regulador pode sofrer de falta de informação², ele pode não ser credível quanto a compromissos futuros e pode agir para benefício próprio.” (Lévêque 1996, pág. 36 e 37)

Para o desenvolvimento desta nova corrente da teoria regulamentação, contribuíram os trabalhos de Laffont e Tirole que num dos seus artigos, “*The Politics of Government Decision-Making: A theory of Regulatory Capture*” (1991), apontam como principais falhas dos modelos positivos, desenvolvidos pela escola de Chicago (referindo-se a Stigler, Peltzman e Becker) o facto destes terem “ignorado as assimetrias de informação”, e se terem concentrado “no ‘lado da procura’”. Para estes autores, a “captura” pela indústria da regulamentação pública, apenas faz sentido, como um instrumento para extrair uma determinada renda, se se verificar uma situação de “informação assimétrica” (pág. 1090), pelo que concentram as falhas da regulamentação sobre este factor.

Desenvolvendo um modelo do tipo “agente - principal” (em que o agente é a empresa e o principal o Governo), em que integram ainda um terceiro papel, o do, “supervisor” (que corresponde à agência responsável pela recolha de informação junto da indústria e seu fornecimento ao Governo), Laffont e Tirole, retiram como conclusão, entre outras, que o agente regulamentador deve “reduzir a importância da regulamentação para os agentes interessados”, por forma a facilitar o acesso à

² Em relação ao tema da “assimetria de informação”, que terá um peso importante no desenvolvimento deste texto, deve-se referir que ele não é introduzido no debate em torno dos instrumentos de Política Ambiental apenas com o aparecimento da teoria da regulamentação. Muito antes, num artigo fundamental de comparação da eficiência dos instrumentos de mercado e dos instrumentos de regulamentação directa, já Witzman (1974), enquadra-se numa situação de incerteza, que podia ser consequência da “assimétrica informação”, para apresentar um conjunto de conclusões sobre a eficiência relativa daqueles instrumentos, distinta da defendida pelas correntes tradicionais.

informação (diminuindo o interesse da indústria em manter a “assimetria de informação”) e, assim, diminuir as intenções de captura.

Desta pequena exposição, em torno do desenvolvimento da teoria da regulamentação, é possível destacar a forma como a teoria económica, e logo a teoria da economia do ambiente, por um lado, integra no processo de regulamentação um conjunto diversificado de grupos, que defendem os seus interesses no momento da definição das medidas a adoptar, e, por outro, procura definir modos de actuação que permitam evitar ineficiências que surjam ou do mercado ou do próprio processo de regulamentação. Tal como se afirmou atrás, desta ferramenta teórica pretende-se uma maior aproximação ao processo que leva à criação da Política Ambiental e uma maior eficiência na compreensão dessa mesma política.

Confirmando a importância da associação entre a corrente tradicional da economia do ambiente e o contributo da teoria da regulamentação, encontram-se textos recentes, que propõem modelos de estudo de medidas de Política Ambiental tendo presente a complexidade de interesses envolvidos e do próprio processo de regulamentação, e a multiplicidade de instrumentos disponíveis para actuar sobre as ineficiências do mercado (como Hahn, 1990); ou que apresentam estudos empíricos que realçam a importância da interacção no desenvolvimento teórico da economia do ambiente e a teoria da regulamentação, como Lévêque (1995).

1.2. A Auto-Regulamentação do Ambiente

A auto-regulamentação do ambiente, pode ser entendida como uma acção em que a empresa (ou a indústria)³, define, voluntariamente (sem estar sujeita a requerimentos legais explícitos), os objectivos ambientais a prosseguir e as medidas que devem ser adoptadas para os atingir. (Lévêque, 1996 (b), Garvin 1983)

³ De acordo com a definição apresentada, pretende-se que o processo de regulamentação do ambiente, objecto deste ponto, seja da responsabilidade do agente económico empresa, considerado isoladamente ou integrado numa indústria. Em ambos os casos, a definição, última, dos objectivos ambientais e das medidas para os atingir é independente do Governo ou de qualquer outro agente. Por este motivo, sempre que se referir a empresa como o sujeito da auto-regulamentação, tenha-se presente que também poderíamos estar a referir a indústria.

Esta acção voluntária, desprovida em tempos de sentido económico, tornou-se, no fim da década de 80, num imperativo de sobrevivência e competitividade para as empresas. Facto, que se justifica pela diversidade de pressões socio-económicas que, desde a década de 70, com intensidade crescente, se impõem a este agente económico, e que o colocam numa situação em que a alternativa, poluir, se torna claramente desfavorável. (The Economist, 1990; Schmidheiny, 1992; Hunt e Auter, 1990; Schot e Ficher, 1993, Introdução)

O conjunto destas pressões, a que não são alheias as catástrofes ambientais de origem industrial e consumista da década de 70 e 80, obrigaram as empresas a compartilhar da responsabilidade, até então, exclusiva, do Governo na resolução do problema das externalidades negativas (Schmidheiny, 1992).

Note-se, no entanto, que a integração de cuidados ambientais na estratégia empresarial e a sua racionalidade económica, não deve ser observada, em exclusivo, como uma reacção às influências externas. Existem, ainda, factores de eficiência internos à própria empresa que justificam tal actuação, reforçando a perspectiva de que a acção da empresa em defesa do ambiente obedece a regras de eficiência económica.

Como afirma Constança Peneda (1997), “nos dias de hoje, ninguém pode ignorar que o desempenho ambiental e o desempenho económico das empresas não se excluem, mas pelo contrário, ao fazer ‘mais com menos’, ao reduzir os *inputs* por unidade de *output*, são simultaneamente, gerados, benefícios económicos e ambientais”. O ambiente, apresenta-se, assim, tal como já foi referido, como um instrumento essencial à competitividade e à própria eficiência da empresa, que deve ser encarado como “um factor estratégico de mais valia”. (Constança Peneda, 1997, Porter e Linde 1995)

Neste enquadramento, podemos concluir, que as empresas passaram a assumir um papel activo na resolução dos problemas associados à “qualidade do ambiente”, avançando de uma posição em que procuravam apenas “diminuir a poluição e limpar o seu lixo, por forma a cumprir com a regulamentação governamental”, para uma nova posição, em que “procuram evitar a poluição e os desperdícios, ambos no interesse da cidadania da empresa e para uma maior eficiência e competitividade”. (Schmidheiny, 1992, pág. 10)

Conscientes do carácter inovador da participação voluntária da empresa na acção em defesa da “qualidade do ambiente”, face à perspectiva tradicional de regulamentação

do ambiente, e deixando para um ponto futuro, deste textos, o aprofundamento das motivações que presidem a esta participação (ponto 2.3.), propomo-nos, agora, apontar, à imagem do que sucedeu na abordagem sobre a regulamentação pública, um conjunto de notas sobre a forma como a teoria económica contribuiu para a fundamentação da auto-regulamentação, na perspectiva de contrapor a corrente de pensamento tradicional a um conjunto de novas ideias que encaram a participação da empresa como natural e eficiente.

1.2.1. Contributos da teoria económica para a Auto-Regulamentação do Ambiente

Antes de se apresentar um conjunto de elementos relacionados com as vantagens e deficiências da auto-regulamentação propostos pela teoria económica, é importante fazer uma referência inicial à “brecha” na linha de pensamento clássico que nos permite admitir esta hipótese de regulamentação sobre o ambiente.

A Auto regulamentação na teoria da Política Ambiental

No ponto em que se abordou o “contributo da teoria económica para a política ambiental” (1.1.1.), fez-se alusão a uma corrente de pensamento com origem na obra de Coase (1960), que propõe como via alternativa à regulamentação pública pelo preço, a negociação directa entre os agentes privados envolvidos.

Nessa altura, referiu-se ainda, que essa corrente observa o problema das “externalidades” e da oferta de “bens públicos” de forma diferente, colocando estes dois factores em segundo plano face à importância dos custos de transacção e do confronto dos custos sociais totais envolvidos.

É centrando a análise em torno destes dois “custos”, e procurando obedecer, exclusivamente, a critérios de eficiência económica, que Coase apresenta três relações que colocam em causa os princípios defendidos pela Teoria do Bem-Estar desenvolvida a partir do trabalho de Pigou (Lévêque, 1997).

Primeiro, pelo tratamento de um conjunto de exemplos empíricos, Coase (1960, pontos III, IV, V) demonstra que numa situação de custos de transacção nulos, os processos de negociação entre os agentes económicos privados garantem a maximização

do bem-estar perante a existência de externalidades, independentemente da forma como foram, legalmente, delimitados os direitos dos intervenientes. Segundo, considerando custos de transacção positivos tanto nos processos de negociação entre privados como nos processos de decisão administrativa, o autor demonstra que os critérios de eficiência económica serão satisfeitos quando a opção por um ou outro processo de decisão tiver por base a comparação dos custos relativos de transacção (Coase, 1960, pontos VI, VII). Finalmente, e em parte relacionado com o aspecto anterior, os critérios de eficiência económica são novamente preservados, se a decisão final quanto à forma como o dano se vai fazer reflectir sobre os agentes privados envolvidos, for decidido com base na análise dos custos de oportunidade sociais totais envolvidos, pois “o que se tem de decidir é se os ganhos resultantes ao se evitar o dano, são maiores que as perdas que se sofrem, noutro local, ao eliminar a situação que produz o ganho” (Coase, 1960, pág. 95).

Resumindo o texto de Coase nestes três aspectos, verifica-se que o autor não retira ao Governo a possibilidade de participar na distribuição dos factores numa situação em que se geram externalidades, no entanto, reconhecendo que a via administrativa apresenta deficiências e representa, também ela, custos, abre a porta à acção privada, como uma forma alternativa para maximizar o bem estar nessas mesmas situações.⁴

Uma vez lançada a dúvida face à inevitabilidade da acção do Governo na resolução de uma deficiência de mercado com origem na existência de uma externalidade, resta, contudo, verificar se ela persiste nas situações em que a deficiência existe pela necessidade de se fornecerem bens com características de “bens públicos”.

Para dar resposta a esta questão, Lévêque (1997), aborda o fenómeno dos “bens públicos” segundo duas perspectivas.

Primeiro, este autor realça a possibilidade de se encarar o “bem público” “ambiente” como um caso especial de externalidades, na perspectiva de um “problema de externalidades recíprocas”. Nesta situação, é suficiente recorrer às conclusões de Coase, atrás referidas, no âmbito das externalidades, para justificar a eficiência da participação dos agentes privados.

⁴ Coase (1960) escreve: “[...] a regulamentação directa do Governo não garante um resultado melhor do que o obtido se se deixar que o problema seja resolvido pelo mercado ou pela empresa. Mas, igualmente, não existem razões, para que em determinadas ocasiões, a mesma regulamentação administrativa do Governo não conduza a um melhoramento na eficiência económica.” (pág. 18) Escreve ainda: “É minha crença, que economistas e decisores políticos, tendem, geralmente, a sobrestimar as vantagens que decorrem da regulamentação pública.”

Numa segunda abordagem, Lévêque (1997) concentra as suas atenções sobre os dois aspectos que caracterizam os “bens públicos”, a não exclusividade e a não rivalidade do seu consumo, que são normalmente apontadas, em simultâneo mas de forma independente, como argumentos a favor da acção pública.

Com base na “não exclusividade” o primeiro elemento que parece desfavorecer a acção do agente privado é a sua aparente incapacidade para cobrar um preço pelo consumo do “bem público”. Incapaz de garantir a exclusividade do consumo, a acção privada promove a prática de *free-riding*, gerando, em última instância, uma situação de “dilema do prisioneiro”. Neste enquadramento, a perspectiva clássica justifica a participação do agente público, pelo monopólio que este detém da capacidade de imposição coerciva de um qualquer arranjo, podendo, por isso, assegurar a cooperação exigida à correcta participação de todos os utilizadores no mercado do “bem público”.

Lévêque realça, no entanto, sob influência do raciocínio Coasiano em torno das externalidades, que esta crítica apenas faz sentido numa situação de custos de transacção positivos, de que a acção do Governo não está isenta. Se se admitir, como ainda faz aquele autor, que o agente privado tem ao seu dispor instrumentos de controlo (nomeadamente tecnologias de controlo ou o recurso a contratos) em relação aos quais o entrave de utilização é a existência de custos de transacção para garantir a sua correcta execução, estamos perante uma situação conhecida, em que o argumento a favor da acção pública ou privada se reduz, uma vez mais, à comparação dos custos suportados por cada centro de decisão.

Um segundo elemento negativo para a posição do agente privado, apontado por Lévêque, resulta de uma “segunda versão de *free-riding*” associada, não à incapacidade de fornecimento do bem público por aquele agente, mas à sua incapacidade para fornecer a quantidade óptima, o que ocorre em consequência de uma situação de “informação assimétrica”.

Não existindo um mecanismo de preços capaz de garantir um circuito de informação correcta é “do interesse egoísta da cada indivíduo dar um sinal falso, demonstrando, em particular, menos interesse pelo bem público do que aquele que realmente tem” (Lévêque, 1997, pág. 9). Este factor, de importância indiscutível para o sucesso da regulamentação, não é contudo exclusivo à auto-regulamentação, a informação assimétrica acontece, estejamos nós a considerar uma acção desenvolvida

apenas por agentes privados ou com a intervenção de agentes públicos (regulamentação pública). Nesta situação, uma vez mais, “o melhor arranjo é aquele que estabelece o sistema de menor custos para superar o *free-riding*. Dependendo de circunstâncias contingenciais, como o número de partes envolvidas, este pode ser a intervenção do Governo ou a auto-regulamentação” (Lévêque, 1997, pág. 9).

Finalmente, um último argumento a favor da actuação do agente público corresponde a uma “terceira versão de *free-riding*” com origem na instabilidade, natural, associada às coligações de interesses privados. “A assunção, neste caso, é que membros individuais de uma grande coligação podem, facilmente, desertar (não contribuir para os custos) mas continuar a beneficiar do bem público” (Lévêque, 1997, pág. 9). Esta situação, que, em expectativa, tende a agravar-se com o aumento dos agentes que participam na coligação, parece representar um factor impeditivo à auto-regulamentação. Lévêque realça, porém, que “isto pode ser genericamente verdade, mas, em qualquer caso, não é uma razão analiticamente fundada” para justificar a regulamentação pública (Lévêque, 1997, pág. 9).

Abandonando a “não exclusividade” e concentrando a atenção sobre a “não rivalidade”, Lévêque (1997, pág. 9 e 10), rapidamente desfaz o argumento clássico de custos marginais nulos, que automaticamente implicam a oferta ilimitada de bem público e justificam o monopólio do Governo, alertando uma vez mais para a necessidade de se considerarem custos de transacção positivos. “Nessa situação, o hino da teoria revisionista volta a soar: para custos de transacção nulos, não existe nenhuma eficiência na intervenção pública e se os custos de transacção são positivos não existe nenhuma vantagem *à priori* dos arranjos públicos face aos privados, ou *vice versa*”.

Em conclusão, o recurso às ideias apresentadas por Coase (1960), nomeadamente o afastamento do cenário de custos de transacção nulos, permite afastar a inevitabilidade da acção do Governo perante externalidades e no fornecimento de “bens públicos”, tal como é defendida pelas perspectivas clássicas da Teoria da Política Ambiental, abrindo caminho para a possibilidade de participação eficiente do agente económico privado (Lévêque, 1997).

As vantagens da auto-regulamentação para o agente privado

Uma vez reconhecida, no âmbito do pensamento teórico, a possibilidade de prática de auto-regulamentação, importa, porém, esclarecer qual o interesse da indústria em actuar de tal forma.

Neste sentido, David Garvin (1983) propõe que da auto-regulamentação as empresas devem esperar vantagens com características de “bem colectivo” que, pelo facto de beneficiarem transversalmente todas a indústria regulamentada, incentivam à cooperação e à coordenação entre elas.

Apontando, especificamente, quatro benefícios genéricos, que favorecem as empresas ao participarem na auto-regulamentação, Garvin (1983, pág. 38 a 43), aproxima-se dos aspectos apresentados, no âmbito da teoria da regulamentação por Stigler (1971)⁵, para explicar a participação das empresas nos processos de regulamentação pública

Os dois primeiros benefícios - (i) o “controlo da entrada no mercado” e (ii) o “aumento do preço e uniformização do produto” - estão directamente relacionados com o aumento do controlo sobre o mercado pelas empresas que cooperam na regulamentação. Este movimento no sentido da cartelização, claramente benéfica para as empresas porquanto aumenta o seu poder de mercado, pode representar, no entanto, reflexos negativos sobre as utilidades dos restantes agentes económicos (seja a sociedade ou o Governo).

Um terceiro benefício, este com efeitos positivos para todos os agentes económicos envolvidos é (iii) o aumento do fluxo da informação no mercado que se espera vir a acontecer com a cooperação entre as empresas.

Na perspectiva das empresas, os fluxos de informação não só facilitam a padronização de produtos e processos e o controlo do mercado, mas ainda potencializam a I&D (evitando a duplicação de esforços) e permitem passar para o mercado uma imagem positiva de toda a indústria.

⁵ Stigler (1971), admite que a empresa interfere no processo de regulamentação com o objectivo de: (a) obter benefícios financeiros ou fiscais; (b) defender o mercado, pela criação de barreiras à entrada; (c) pressionar por políticas vantajosas sobre produtos substitutos ou complementares; (d) pressionar por políticas vantajosas de fixação de preços.

O regulamentador público, para quem uma das dificuldade no controlo da actividade económica é a falta de informação, também beneficia deste acréscimo de informação, pelo acesso facilitado ao resultado de auditorias e outros mecanismos de controlo, bem como pelo facto de ser, muitas vezes, convidado a controlar os próprios fluxos de informação e o seu conteúdo.

Esta informação acrescida a que Governo tem acesso, pode ser entendida como uma contrapartida obtida por este, pela não regulamentação pública. Esta “troca”, consciente do governo, permite-nos identificar a última das vantagens apercebidas por Garvin, que consiste na possibilidade das empresas (iv) “anteciparem a regulamentação pública, estatal ou federal”. Esta vantagem encarada ou não como um processo de captura, é, como será exposto, uma das principais justificações para a participação voluntária da indústria na regulamentação.

A este conjunto de quatro vantagens que a empresa retira da auto-regulamentação, propostas por Garvin, consideramos importante acrescentar uma última.

Sem querer concretizar, para já, os benefícios específicos de que usufrui a empresa quando participa na regulamentação do ambiente (tema que será tratado a frente, ponto 2.3.), é imprescindível acrescentar um quinto benefício que corresponde ao potencial efeito positivo sobre a sua imagem em consequência de uma postura social mais responsável. Partindo do pressuposto que o factor a regulamentar é de relevância social (por exemplo o ambiente), sendo que só assim faz sentido a antecipação à regulamentação pública, a empresa, ao avançar voluntária e isoladamente, pode ser recompensada socialmente tanto pelos consumidores como pelo Governo.

Reconhecida a possibilidade e a bondade da auto-regulamentação, subsiste, por último, uma dúvida importante quanto à capacidade das empresas para conduzirem com sucesso um processo cooperativo de regulamentação.

As dificuldades dos agentes privados na execução da auto-regulamentação

Neste âmbito Ian Maitland (1995) refere que o comportamento “egoísta” da empresa, sob o princípio da racionalidade económica, parece impedir que a actuação desta resulte em algo mais do que a “exclusiva maximização dos seus lucros”.

Distinguindo-se e distanciando-se o benefício colectivo do benefício para a empresa, e assumindo que a acção desta em prol do interesse colectivo tem características de “bem público”, torna-se, aparentemente, difícil conceber que o agente racional, empresa, actue em defesa de um interesse mais amplo do que o seu.

Esta posição, (que no debate regulamentação pública *versus* auto-regulamentação contribuiu positivamente para a defesa da primeira), é comprovada pelas análises teóricas tradicionais em torno dos processos de actuação colectiva, tal como realça Maitland (1995), quando se refere às obras de Mancur Olson, Russel Hardin e de Ford Runge.

O primeiro destes autores, Mancur Olson, afirma ser “certo, que um bem público não será fornecido, a não ser que exista qualquer tipo de coacção externa”. Este autor, com base na característica de bem colectivo do “interesse da firma enquanto parte de um grupo mais lato” e na possibilidade de prática de *free-riding* que advém de tal característica, destaca que o comportamento racional da empresa induz, sempre, a uma actuação que não corresponde à defesa do interesse comum. (Maitland, 1985, pág. 134)

Para Russel Harding, a ideia exposta por Olson está bem expressa no “Dilema do Prisioneiro”. Uma agente económico, mesmo consciente das vantagens da cooperação em defesa de um interesse mais lato do que o seu, a partir do momento que acredita na possibilidade de prática de *free-riding*, tende a optar pela “não cooperação”. Esta é a acção racional sempre que este agente acredite que um outro pode incorrer nos custos que lhe garantem o usufruto do bem público, ou que caso ele incorra nesse custo o outro pode usufruir “de graça” de tal bem. (Maitland, 1985, pág. 133 e 134)

Ford Runge, assume uma posição diferente baseando o comportamento racional da empresa não numa motivação egoística mas antes num “problema de segurança”. Neste sentido, a recusa da empresa em dar o seu contributo para um esforço colectivo, não tem por base o cálculo dos custos e dos benefícios, como está implícito no “dilema do prisioneiro” (aliás porque ela sabe que os benefícios são maiores na cooperação), mas antes, a incerteza quanto à actuação dos restantes agentes e à possibilidade de estes cumprirem com a sua parte. (Maitland, 1985, pág. 134)

Na perspectiva de Ford Runge, basta que sejam dadas à empresa certezas quanto ao cumprimento pelos restantes agentes da sua obrigação na “acção colectiva”, para que também a empresa, agindo racionalmente, vá contribuir para essa acção.

Identificando, em conclusão, que são duas as “barreiras estabelecidas pela empresa à acção colectiva” (Maitland, 1985, pág. 134):



“No caso do ‘dilema do prisioneiro’, o problema está no facto de ser, sempre, o interesse racional da firma, colocar o seu interesse individual à frente do seu interesse colectivo. No caso do ‘problema de segurança’, o problema é o da coordenação das expectativas das empresas em relação às suas quotas justas.”

Ian Maitland defende, porém, que ambas as barreiras são superadas se a auto-regulamentação for conduzida por uma organização que se coloque na dimensão do “negócio em causa”. Esta organização, que Maitland convencionou denominar de “*peak organization*”, deverá ter uma composição heterogénea, abrangendo desde empresas de indústrias relacionadas até aos próprios consumidores, encontrando-se, por este motivo, numa situação privilegiada para criar e implementar a regulamentação, promovendo a cooperação e dinamizando os fluxos de informação.

A “*peak organization*”, uma vez dotada de poder compulsório para impor as medidas de regulamentação criadas, superioriza-se à auto-regulamentação pela empresa, anulando as situações de *free-riding*, e à auto-regulamentação pela indústria, impedindo a tendência para a cartelização (Maitland, 1985, pág. 135 a 139).

A forma como esta organização actua e a sua eficácia na defesa da competitividade e de interesses colectivos depende de factores como a sua dimensão, o seu poder e a abrangência dos grupos que a integram. Estes mesmos factores, são primordiais na posição relativa que ela assume no todo da economia, e nomeadamente na relação que se estabeleça entre o “negócio” e o Governo, na qual a “*peak organization*” pode promover a harmonia de posições impedindo a “captura” de qualquer um dos dois pelo outro (Maitland, 1985, pág. 135 a 143).

Note-se, no entanto, que mesmo com a participação de uma “*peak organization*”, os receios socio-políticos e o fantasma do *free-riding*, justificam que a auto-regulamentação seja observada, *à priori*, com desconfiança, enquanto processo credível para substituir a regulamentação pública no controlo da acção da empresa, quando esta gera externalidades.

Tal leva-nos, curiosamente, e após de, neste ponto, termos defendido as virtudes da auto-regulamentação face à regulamentação pública, a retomar a participação do

Governo em todo o processo. Governo, que acaba por ser uma peça apresentada, por diferentes autores, como fundamental para o sucesso da regulamentação pelos privados.

Mas qual deve ser a posição atribuída ao Governo no âmbito de um cenário em que se pretende defender a auto-regulamentação?

Responde-nos Lawrence Lad (1991, pág. 157) que, ao considerar o processo de auto-regulamentação como uma sucessão de três fases - estabelecimento das regras ou dos padrões, controlo e implementação - realça a incapacidade da “*peak organization*” (o conjunto de empresas ou a indústria) para as desempenhar a todas. Desta forma, a aproximação do Governo (por vezes como último recurso) acontece para apoiar o desenvolvimento das duas últimas tarefas, com o intuito de promover a credibilização interna e externa das medidas adoptadas (ou, apenas, do código de valores), e simultaneamente garantir a estabilidade das intenções voluntariamente definidas pelas empresas.

O Governo, apresenta-se como o agente que detém uma posição privilegiada para controlar, implementar e actuar por forma a assegurar o correcto cumprimento das medidas definidas por auto-regulamentação (mesmo que quase coercivamente, com base na ameaça da regulamentação pública), bem como para reunir informação e preservar a equidade, o que representa um apoio, importante, no combate à prática de *free-riding* e à cartelização.

Concluindo Lad (1991, pág. 158) propõe três catalisadores (que resume o exposto ao longo deste ponto) com capacidade para promover a auto-regulamentação:

- 1º. “Motivação para a acção cooperativa”: como também conclui Garvin (1983, pág. 49) “ a auto-regulamentação é utilizada com maior probabilidade quando estão disponíveis para a empresa benefícios líquidos substanciais, quando a distribuição intra-indústria não afecta a posição da empresa dominante, quando as quotas de mercado estão bem balanceadas e quando o perigo da regulamentação pública é eminente.”
- 2º. “Apoio externo organizado, disponível”: como realça Maitland (1985) a participação de uma “*peak organization*” é essencial à sobrevivência e à própria eficiência da auto-regulamentação, pelas razões já expostas.

- 3ª. “O estabelecimento de formas de controlo e implementação dos padrões”: esta exigência pode ser cumprida de diferentes formas, nomeadamente pelo recurso a códigos de conduta, “auditorias internas” e à difusão de informação. Um aspecto essencial será sempre as características do agente que controla este processo e a possível necessidade de participação do Governo, não só para o credibilizar mas ainda para garantir a satisfação de princípios de equidade.



Capítulo II: Acordos Voluntários em Prol do Ambiente

"Enquanto as anteriores medidas tendiam a ser de natureza proibitiva, com a tónica colocada numa abordagem do tipo 'não poderás', a nova estratégia baseia-se mais numa abordagem do tipo 'trabalhemos em conjunto'."

COM (92) 23 de 26.5.1992, pág. 6

Definimos, no início deste texto, a regulamentação do ambiente como um processo complexo, liderado pelo Governo e/ou pela(s) empresa(s), em que participam diferentes agentes e diferentes níveis funcionais de decisão, que integra diferentes instrumentos, para o qual cooperam diferentes disciplinas e que conclui com a criação e implementação de uma medida, que se pretende influencie positivamente a "qualidade do ambiente".

Com esta definição, procurou-se exprimir a complexidade do processo de criação de medidas de Política Ambiental conduzido pelo Governo ou pelos agentes económicos privados, cuja dimensão é negligenciada nos desenvolvimentos teóricos tradicionais, mas cuja evidência empírica exigiu, no entanto, que fosse integrada nas novas perspectivas de acção sobre o ambiente.

No presente capítulo, o objecto que nos propomos analisar, a co-regulamentação, apresenta-se como uma forma de regulamentação do ambiente liderada em cooperação formal pelo Governo e pela empresa (indústria ou associação de empresas).

Esta forma de acção sobre a "qualidade do ambiente", mais do que contribuir para a demonstração da natureza complexa da regulamentação do ambiente, representa uma opção que integra o próprio conceito de coordenação das diferentes dimensões como o meio institucionalizado para desenvolver e implementar medidas que visem melhorar aquela "qualidade do ambiente".

Como pretendemos demonstrar ao longo deste capítulo, esta perspectiva da co-regulamentação, não deve ser entendida como um pormenor teórico de distinção face à forma como tradicionalmente se observa a acção sobre o ambiente, mas antes como uma

realidade “técnica” que contribui para a utilidade deste instrumento de Política Ambiental, colocando-o, em algumas situações, como a opção preferencial, num momento em que Governo e agentes privados são forçados a actuar sobre o ambiente tendo, simultaneamente, que obedecer a exigências e compromissos sociais e económicos.

2.1. A Co-regulamentação: origem, definição e tipificação

Colocando-se, frequentemente, a co-regulamentação numa posição intermédia entre a regulamentação pública e a auto-regulamentação do ambiente, compartilhando com estas algumas das suas vantagens e desvantagens, torna-se imperativo, num primeiro momento, tentar esclarecer as características que diferenciam clara e objectivamente esta forma de acção e que justificam a sua utilização.

Desta forma, antes de concretizarmos as virtudes e os defeitos deste processo cooperativo de criação e implementação de medidas de Política Ambiental, parece-nos importante: primeiro, realçar as razões que presidem à sua utilização face à possibilidade de recurso às outras duas formas de regulamentação (2.1.1.); segundo, avançar numa conceptualização mais completa deste instrumento que complemente a forma simplista como ele tem sido abordado até ao momento (2.1.2.); finalmente, procurar identificar características importantes, que, assumindo diferentes dimensões permitam tipificar diferentes versões desta ferramenta de regulamentação do ambiente (2.1.3.).

2.1.1. A origem da co-regulamentação⁶

A co-regulamentação, enquanto instrumento de defesa da “qualidade do ambiente” que tem por base uma cooperação formal entre o Governo e as empresas⁷, é

⁶ O desenvolvimento deste ponto em que se pretende referir alguns aspectos que justificam o recurso à co-regulamentação não tem por referência nenhum artigo específico, pois o tema em si não é directamente abordado por nenhum autor, mas tem por base, nas principais ideias defendidas, artigos como: Winsemius (1993), Glachant (1993 e 1994), Solsbery e Wiederkehr (1995), Whiston e Glachant (1996), Lévêque (1996 (b)), COM (96) 561 Final.

⁷ Uma das propostas de tipificação que será avançada no ponto 2.1.3. terá origem na possibilidade da co-regulamentação acontecer pela cooperação entre o Governo e um agente privado, que pode ser:

observada, por diferentes autores, como o resultado de uma evolução, natural, das formas de regulamentação lideradas individualmente, num enquadramento de novas e maiores exigências socio-económicas. Esta regulamentação em cooperação, apresenta-se como a consequência inevitável: da dinâmica e das características do processo de regulamentação do ambiente; da própria importância que esta regulamentação tem vindo a assumir no âmbito do desempenho económico, social e político das empresas e das nações; da aparente ineficácia/ineficiência dos instrumentos tradicionais para actuar sobre alguns problemas ambientais; e da crescente consciência quanto à complexidade associada a estes problemas.

O aumento da sua popularidade, reflectida na expansão da sua utilização ao longo da última década⁸, deve-se, antes de mais, ao facto de ela integrar um conjunto de novas ideias e intenções, comuns a políticos, economistas, académicos e ambientalistas. Ideias e intenções que se resumem à necessidade: (i) de envolver todos os grupos da sociedade num espírito de responsabilidade partilhada, (ii) de promover uma atitude pró-activa e preventiva na defesa do ambiente, (iii) de aumentar a participação das empresas no processo de defesa do ambiente, e (iv) de implementar medidas flexíveis que promovam uma “eco-gestão” eficiente e uma “eco-inovação” constante, que permitam atingir um desenvolvimento sustentável nas diferentes actividades num horizonte temporal mais curto do que o utilizado pelos instrumentos tradicionais de intervenção.

Numa tentativa de sistematização das razões que justificam o recurso à co-regulamentação, atente-se à proposta de Whiston e Glachant (1996), de existência de duas fontes de influência - as político/económicas e as normativas - que condicionaram a natureza do processo de regulamentação do ambiente e que o reencaminharam das formas puras de regulamentação, conduzidas pelo Governo ou pelas empresas, para situações em que a ênfase é colocada no consenso entre as empresas e entre estas e o Governo.

uma empresa, uma associação de empresas de determinada indústria, ou uma associação de agentes privados de natureza económica diversa. Por simplificação, ao longo do texto, não será contemplada, sistematicamente, esta possível diversidade, sendo que optamos por referir, genericamente, a existência de cooperação entre o Governo e o agente privado, ou entre o Governo e as empresas.

⁸ Exemplos de acordos entre o Governo e as empresas para a protecção do ambiente podem ser encontrados desde o início da década de 70 em França. Porém, a utilização deste instrumento expandiu-se nos finais da década de oitenta e, especialmente, ao longo da década de 90, sendo expressão da relevância que hoje lhe é atribuída o facto de ser apontada como um instrumento preferencial no quinto programa de acção em matéria de ambiente da União Europeia (COM (92)).

Na perspectiva normativa de conteúdo e forma da co-regulamentação, como um híbrido que resulta da regulamentação pública e da auto-regulamentação, pretende-se que supere algumas das deficiências daqueles métodos de regulamentação, potencializando as suas vantagens. Concretamente, espera-se que a cooperação proporcione: (i) um aumento dos fluxos de informação e a possibilidade de superar a deficiência denominada por Whiston e Glachant (1996) de “incerteza genuína”⁹, partilhada por ambos os agentes; (ii) o melhoramento da eficácia e eficiência (estática e dinâmica) de todo o processo de regulamentação; e, simultaneamente, que permita o aproveitamento: (iii) da rede administrativa implementada pelo Governo e do monopólio do policiamento coercivo detido por este; e (iv) da flexibilidade e eficiência intrínseca à acção voluntária e à cooperação iter e intra-empresas.

Na dimensão político/económica, a co-regulamentação apresenta-se como um instrumento privilegiado para que o Governo e as empresas, ao agirem em defesa do ambiente, cooperem, simultaneamente, na promoção do desenvolvimento económico, fazendo frente às dificuldades que advêm da globalização da economia e do consequente aumento da concorrência internacional. (Solsbery e Wiederkehr, 1995)

Na realidade, a cooperação entre Governo e as empresas na defesa da “qualidade do ambiente, apoia o desenvolvimento económico, não só, por intermédio do aumento da eficiência da regulamentação implementada, mas contribui, ainda, para uma melhor coordenação da acção destes dois agentes potencializando a sua força económico/política.

Numa perspectiva de economia global, este torna-se, assim, no instrumento natural em processos de implementação de regras de comportamento que envolvem uma grande complexidade de interesses económicos, políticos e sociais, com relevância no plano interno e externo. A coordenação de esforços, entre o Governo e o agente privado, apresenta-se como a forma de integrar os objectivos de todos, cooperando para a criação de uma vantagem competitiva do agente económico individual e da nação nos mercados (e palcos políticos) mundiais. (Whiston e Glachant 1996)

⁹ Por “incerteza genuína” Whiston e Glachant (1996), pretendem abarcar as dimensões da incerteza tecnologia e da complexidade, resultante do número de actores envolvidos na regulamentação, e que consideram terem ambas uma importância semelhante e primordial, na opção pela co-regulamentação.

2.1.2. O conceito de co-regulamentação

Apresentar a co-regulamentação como uma forma de regulamentação conduzida em cooperação pelo Governo e pelas empresas, corresponde à redução da verdadeira amplitude deste instrumento de Política Ambiental a apenas uma das dimensões que o caracterizam, sendo essa o facto desta ser uma categoria de regulamentação que “cobre o caso em que a relação interactiva entre as autoridades e a empresa é especialmente penetrante e próxima.” (Lévêque, 1996, b, pág. 48).

Das propostas mais pormenorizadas de outros autores, como Whiston e Glachant (1996), Glachant (1993 e 1994), Storey (1996), em torno da acção colectiva do Governo e das empresa na protecção do ambiente, podemos, no entanto, identificar dois novos aspectos que, para além daquele, nos permitem avançar para uma conceptualização mais completa da co-regulamentação.

Concretamente, vamo-nos debruçar sobre três elementos que consideramos de primordial importância na compreensão do espírito desta forma de regulamentação, e na sua distinção face aos restantes instrumentos de Política Ambiental, sendo estes: (i) a sua “natureza contratual”; (ii) o carácter voluntário da acção da empresa; e (iii) o objectivo ambiental alcançado pela cooperação entre diferentes agentes.

(i) A “natureza contratual”

O primeiro elemento, é apontado por Glachant (1993 e 1994) que alerta para o facto de estarmos perante um instrumento que tem uma “natureza contratual”, o que implica a existência de uma negociação, de um compromisso bilateral face ao conteúdo da medida de Política Ambiental adoptada, e de um “consentimento mútuo” na execução. Tal, apesar de evidente, é de extrema importância, porquanto, assumir a necessidade de ambos os participantes negociarem e acordarem uma forma de acção, permite, por um lado, diferenciar este meio de regulamentação dos outros, em que, apesar de existir interacção, esta não é formal e a decisão final permanece da responsabilidade de um único agente; e, por outro, identificar a principal fonte de dificuldades na implementação deste instrumento de regulamentação, que corresponde à

necessidade de satisfação das “restrições de participação” de todos os agentes, privados ou públicos, envolvidos.

Como ainda expõe Glachant (1993 e 1994), por detrás do “comprometimento bilateral” encontram-se vantagens inerentes à cooperação e coordenação entre Governo e as empresas, mas, também se encontra, necessariamente, a exigência de que as vantagens sejam mútuas, i.e., que se satisfaça interesses individuais de cada agente incentivando-os a participar (honestamente) no processo de regulamentação. Nas palavras de Rennings, Brockmann e Bergmann (1997, pág. 3): “o direito de participação ou envolvimento no acordo é baseado num sistema de *service-and-service-in-return*.”

Neste sentido, a racionalidade económica impõe, que a existência, eficiência e eficácia da co-regulamentação, na sua “natureza contratual”, dependa, acima de tudo, da vontade das partes em participar, o que obedece a uma regra muito simples, normalmente denominada na “teoria dos contratos” de “restrição de participação”: tanto o agente público como o agente privado, enquanto agentes racionais e tendo à sua disposição formas de acção alternativas (a regulamentação pública ou a auto-regulamentação), apenas concordam em participar num processo de co-regulamentação se tal opção representar um benefício face às anteriores, ou se, no mínimo, a sua situação permanecer inalterada.

Note-se, no entanto, que estamos a identificar um factor primordial à existência da co-regulamentação mas, simultaneamente, o seu maior impedimento porquanto existe um foco, potencial, de conflitualidade nas diferenças dos interesses em jogo: o regulamentador público apresenta uma função de utilidade composta por variáveis de “bem estar social” e de “interesse político” (Keeler, 1984) e as empresas apresentam uma função de utilidade centrada na maximização do seu lucro.

(ii) O “Voluntarismo”

Directamente relacionado com esta consensualidade, necessária à cooperação, encontramos um segundo componente primordial a esta forma de regulamentação, o “voluntarismo”.

Por oposição à acção em defesa do ambiente resultante de uma imposição coerciva do Governo às empresas, a integração numa acção conjunta implica que as empresas

participem de livre e espontânea vontade, i.e., que as empresas participem “voluntariamente”¹⁰.

Este requisito de “voluntarismo”, apesar de relacionado com o próprio espírito da iniciativa, é, no entanto, alvo de algumas reservas.

É opinião unanime dos diferentes autores, que a acção da empresa, ao representar custos para esta, não é totalmente “voluntária” mas apenas aparentemente, correspondendo, na maior parte dos casos, a uma reacção à ameaça do Governo em regulamentar directamente o sector em causa.

Por detrás deste argumento, está a ideia de que a regulamentação controlada, mesmo que em parte, pelas empresas nunca será tão prejudicial para estas como uma regulamentação apenas implementada pelo Governo que vise maximizar o bem estar social. Neste sentido, as empresas, agentes económicos racionais cujo o objectivo é defender a sua própria eficiência económica, perante uma ameaça, que considerem credível, de implementação de regulamentação pública, optam pela participação, voluntarizando-se para integrar uma acção cooperativa de defesa do ambiente, na expectativa de obter ganhos ou, pelo menos, minimizar as perdas (Glachant, 1994).

Sem por em causa a importância da “ameaça” da regulamentação pública, como factor “impulsionador” do “voluntarismo”, consideramos, no entanto, que esta perspectiva deve ser alargada, o que nos leva a antecipar algumas notas sobre o que se irá expor no ponto 2.3., em que se pretende abordar as motivações dos agentes económicos para participarem na co-regulamentação.

Nessa altura, vamos salientar que as empresas ao agir em defesa do ambiente, incorrem em custos, mas também esperam usufruir de um conjunto de vantagens económicas, pelo que, a participação voluntária na regulamentação do ambiente pode ser justificada com base na própria expectativa de potenciais benefícios económicos.

¹⁰ Para que se destinga claramente a co-regulamentação da auto-regulamentação, sendo que ambas integram uma acção voluntária das empresas, tenha-se presente que o primeiro caso representa, como sublinhamos, um “comprometimento mútuo” das empresas e do Governo face à medida implementada, enquanto a segunda apenas representa um “comprometimento unilateral”, assumido exclusivamente pelas empresas, apesar do papel mais ou menos importante que o Governo possa desempenhar (recorde-se o exposto sobre a participação do Governo na auto-regulamentação, e tenha-se em atenção o facto desta acontecer, por vezes, em reacção ou em antecipação a ameaça de regulamentação pública).

Esclarecida esta diferença, realce-se que não vamos considerar como co-regulamentação, nenhuma acção em defesa do ambiente por iniciativa exclusiva das empresas, o que está em sintonia com a opinião expressa por autores como Glachant (1993 e 1994) e Storey (1996).

Sendo assim, o saldo positivo da participação para a empresa, deixa de ser, apenas, a diferença entre situação de regulamentação e a situação de co-regulamentação, para incluir esta e outras vantagens resultantes da eficiência económica associada a acção voluntária.

Ainda na perspectiva da empresa, devemos também realçar a importância da acção do Governo para que a auto-regulamentação seja exequível e alcance os objectivos a que se propõe (recorde-se o exposto no ponto 1.2.1.). Nomeadamente, referira-se que a presença do Governo pode ser imprescindível para superar duas importantes deficiências dessa forma de regulamentação: a falta de credibilidade da acção isolada das empresas, e o potencial perigo de prática de *free-riding*. Neste sentido, o voluntarismo por parte das empresas, pode representar, ainda, uma forma de chamar o regulamentador público a participar numa acção, inicialmente conduzida em exclusivo pela empresa, credibilizando-a e implementando mecanismos capazes de evitar a prática de *free-riding* (mecanismos estes de que se destaca a, referida, ameaça de imposição coerciva de uma política pública).

Nesta perspectiva da co-regulamentação como um instrumento de “troca” entre Governo e empresas, também o Governo pode, incentivar o “voluntarismo”, com o intuito de colmatar algumas das deficiências do processo de regulamentação pública. Um exemplo desta deficiência são os problemas de falta de informação que o regulamentador público sofre e que o impedem de implementar medidas de política eficientes. Nessas situações, o Governo por recurso, não só, à ameaça de sanção mas também à flexibilização e suavização da regulamentação pública ou à utilização de outros incentivos (nomeadamente no âmbito dos “instrumentos de apoio horizontal” ou “instrumentos financeiros”¹¹), pode “convidar” a empresa, detentora privilegiada da

¹¹ No 5º programa comunitário de política relacionada com o ambiente e o desenvolvimento sustentável - “Em Direcção a um Desenvolvimento Sustentável” (COM (92) 23 Final Vol. II, pág. 8), são consideradas quatro categorias de instrumentos de Política Ambiental à disposição da regulamentação pública: (i) Instrumentos Legislativos; (ii) Instrumentos baseados no mercado; (iii) Instrumentos Horizontais de Apoio; (iv) Mecanismos de apoio financeiro.

Por Instrumentos Horizontais de apoio entenda-se: medidas que visam melhorar a educação e a formação da sociedade, aumentar a sua consciência face aos problemas ambientais, bem como melhorar a informação quanto ao estado do ambiente, quanto as novas tecnologias para actuar sobre este, quanto as medidas políticas implementadas e ao progresso da sua execução.

Nos incentivos financeiros (que não instrumentos de mercado), podem-se incluir: os apoios financeiros a projectos destinados a melhorar, directamente ou indirectamente, o estado do ambiente (como por exemplo projectos de I&D em tecnologias limpas ou em tecnologias de reciclagem), bem

informação, a compartilhar essa mesma informação, integrando um processo de co-regulamentação¹².

(iii) Cooperação entre diversos agentes

Uma última característica deste forma de regulamentação, é o facto dela ser criada com um objectivo específico de contribuir (directa ou indirectamente) para a melhoria da "qualidade do ambiente", através da coordenação de esforços e da cooperação entre o agente público e os agentes privados.

Esta cooperação, responsável central pelas vantagens e especificidades deste instrumento, concretiza-se pela criação de uma "parceria", que, como Piter Winseminus (1993, pág. 8) sublinha, "implica um processo de dar e receber [reflectido na natureza contratual], mas especialmente de empenhamento, de todos os participantes, na verdadeira resolução de problemas".

É este empenhamento, conjunto e formal, que, resumindo-se no facto de cada agente trazer para o processos as suas competências e os seus conhecimentos, confere à co-regulamentação a capacidade de, em determinadas situações, constituir a solução mais indicada para aumentar a "qualidade do ambiente", na perspectiva, quadripartida, da eficiência, eficácia, equidade e sustentabilidade (Winseminus, 1993)

Faça-se notar, no entanto, que as vantagens de coordenação e cooperação, promovidas no âmbito da co-regulamentação, não se limitam às mais valias que advém da relação entre o agente público e os agentes privados, alastrando-se, normalmente, à forma como os agentes privados se relacionam entre si (Lévêque, 1996 b, Lévêque e Nadai, 1995; Aggeri e Hatchuel, 1996).

O ambiente de colaboração, criado por este esquema de regulamentação, promove um enquadramento perfeito para a cooperação inter e intra-empresas (numa relação, simultânea, de causa e consequência), pelo que, o potencial de eficiência e eficácia expande-se aos benefícios resultantes da parceria entre empresas (na resolução, por

como a actividades de protecção e restauração do ambiente, de responsabilidade pública ou colectiva (Bohm e Russell, 1985, pág. 446).

¹² Como será realçado à frente, note-se que da mesma forma que podemos entender a ameaça de regulamentação pública como o principal incentivo à acção voluntária pelas empresas, entenda-se a necessidade de superar as deficiências de informação como a principal motivação do Governo em participar e promover a co-regulamentação.

exemplo, de problemas de incerteza tecnológica ou na criação de soluções conjuntas para a melhoria da "qualidade do ambiente") e mesmo à dinâmica de aprendizagem interna às próprias empresas (Aggeri e Hatchuel, 1996).



2.1.3. Proposta de tipificação dos Acordos Voluntários

Uma vez entendida a co-regulamentação, como um processo que abrange a complexidade compreendida nos três elementos - natureza contratual, voluntarismo e cooperação entre diferentes agentes - e que se desenvolve com o objectivo de influenciar positivamente a "qualidade do ambiente", é ainda importante realçar, que esta forma de acção sobre o ambiente se consubstancia no denominado Acordo Voluntário em defesa do ambiente. Acordo Voluntário, que Mark Storey (1996, pág. 13) define: "como um acordo entre o Governo e a indústria, com o objectivo de facilitar uma acção voluntária com um resultado social desejável, encorajada pelo Governo, para ser adoptada pelos participantes baseada no seus próprios interesses".

Em relação a esta materialização da co-regulamentação, é possível identificar um conjunto de características que, assumindo diferentes configurações, permitem diferenciar várias concretizações daquele instrumento, i.e., permitem distinguir vários tipos de Acordos Voluntários.

Lato sensu, sob influência do texto do IEA (IEA 1997 ou Solsbery e Wiederkehr, 1995), podemos começar por propor que os Acordos Voluntários se diferenciam pelo "grau de obrigatoriedade legal", abrangendo desde acordos legalmente vinculativos e contratos entre os participantes do sector privado e público, até acordos voluntários informais; e pelo "grau de estrutura", podendo apresentar um conteúdo mais ou menos geral, ou ser construído com grande detalhe.

Evoluindo sobre esta primeira proposta, é possível construir uma tipificação mais pormenorizada, realçando, de entre as principais características que diferenciam os Acordos Voluntários, aquelas que consideramos mais significativas, o que nos leva a apresentando como elementos de distinção: (i) o estatuto legal do acordo voluntário; (ii) a relação existente entre o acordo voluntário e a regulamentação pública; (iii) as

características dos agentes que participam, formalmente, no Acordo Voluntário; (iv) a natureza da actividade poluente a regulamentar; e (v) o conteúdo do acordo voluntário.¹³

(i) Estatuto Legal do Acordo voluntário

Do processo de co-regulamentação resulta, como referimos no ponto anterior, um comprometimento voluntário por parte de todos os agentes envolvidos de cumprimento com os objectivos estabelecidos. Este mútuo comprometimento, assume a característica de um acordo, porquanto a sua forma final é contratada e aprovada pelos mesmos agentes.

No entanto, o acordo alcançado pode representar diferentes níveis de obrigatoriedade para os agentes signatários, dependendo do estatuto legal que lhe é atribuído e das sanções por incumprimento que são consideradas.

Neste sentido, distingue-se entre:

- a co-regulamentação sob a forma de **Acordos Voluntários sem vinculação legal**: situação em que uma determinada medida de Política Ambiental é implementada por acordo informal entre o Governo e o agente privado, não sendo suportada por nenhum dever legal; e
- a co-regulamentação sob a forma de **Acordos Voluntários com vinculação legal**: situação em que a medida resultante do processo de regulamentação é legalmente reconhecida, vinculando judicialmente as partes contratantes. Nesta situação, obedecendo-se a determinados requisitos legais, estamos perante um acordo sob a forma de **Contrato Voluntário**.

Recorrendo a esta última forma de acordo, ao Contrato Voluntário, está-se a utilizar um instrumento jurídico conhecido e geralmente aceite, que pela sua natureza é vinculativo para ambas as partes e que “fornece um quadro claro, o qual pode incluir

¹³ Esta tipificação, por nós proposta, pode, na realidade, ser coordenada com a mais genérica, acima referida, porquanto o primeiro dos elementos de diferenciação corresponde exactamente ao “grau de obrigatoriedade legal” e os restantes quatro elementos, mais não são do que uma pormenorização do “grau de estrutura” dos Acordos Voluntários.

sanções em caso de incumprimento e ser imposto por decisões dos tribunais.” (COM(96) 561 final, pág. 11)

No entanto, se as sanções por incumprimento são inerentes ao próprio acordo quando este contempla formas de execução legal (i.e., quando ele assume a forma de Contrato Voluntário), prevendo-se a aplicação, pelo incumprimento, de multas e outras penalizações, tal já não acontece quando ele assume a forma de Acordo Voluntário sem suporte legal.

Neste caso, não se está, todavia, condenado à impossibilidade de integrar qualquer tipo de sanções como garantia de cumprimento. É, na realidade, possível compensar a falta de força legal dos Acordos Voluntários, com outros mecanismos de penalização concertados pelas partes signatárias, tais como: multas, perda de privilégios financeiros ou não financeiros (integrando-se aqui, por exemplo, a perda de privilégios face à regulamentação pública em vigor), criação de publicidade negativa, ou substituição da co-regulamentação por regulamentação pública (COM (96) 561 final, Webb e Morrison, 1997).

O Acordo Voluntário, pode integrar, desta forma, um sistema de sanções informal, com base: em penalizações financeiras ou não financeiras, na pressão pública, nos efeitos negativos do incumprimento sobre a imagem da empresa, e no perigo potencial de conversão do cumprimento dos objectivos ambientais de “voluntário” em obrigatório, pela implementação de regulamentação pública.

(ii) Relação entre os Acordos Voluntários e a Regulamentação Pública

Pelo facto da regulamentação pública e da co-regulamentação corresponderem a duas alternativas de acção sobre a “qualidade do ambiente” à disposição do Governo, com graus de comprometimento, responsabilização e de liberdade de actuação diferentes, parece-nos importante tentar sistematizar as relações que se podem estabelecer entre ambas.

Neste sentido, admitindo, claramente, que as duas formas de intervenção não são mutuamente exclusivas (Storey, 1996), pensamos que a relação entre o Acordo Voluntário e a regulamentação pública, pode assumir três formas (Glachant, 1993):

- uma relação de **complementaridade**: em que o Acordo Voluntário, coexiste com as medidas de regulamentação pública;
- uma relação de **apoio à introdução**: em que o Acordo Voluntário antecede a medida de regulamentação pública com o objectivo de preparar a sua introdução;
- uma relação de **substituição**: em que o Acordo Voluntário regula em exclusivo determinada situação ambiental, substituindo a introdução de regulamentação pública.

A primeira das relações, para a qual Storey (1996, pág. 14) e a Comissão Europeia (COM (96) 561 Final, pág. 6 e 9) nos chamam à atenção, permite-nos prever duas situações, que nos parecem merecedoras de realce.

Primeiro, o Acordo Voluntário pode ser criado com o objectivo de flexibilizar ou “personalizar” a implementação de determinada medida de Política Ambiental criada pelo regulamentador público.

Nesta perspectiva, o Acordo Voluntário, sem diminuir a importância ou o valor da regulamentação pública (i.e., sem retirar ao agente privado a obrigação de cumprimento com determinado requisito fixado pelo Governo) actua por forma a apoiar a empresa no cumprimento desse requisito, flexibilizando o calendário de implementação ou criando condições adequadas às características de cada agente poluidor.¹⁴

Numa segunda situação, o Acordo Voluntário pode existir para formalizar uma intenção voluntária da empresa de “sobre-cumprimento” face às exigências legais vigentes.

Nesta situação, pretende-se contemplar os processo de regulamentação, que tem origem numa intenção voluntária da empresa de ir além do simples cumprimento com as exigências legais em relação à “qualidade do ambiente”, para os quais as empresas pedem o apoio e a presença do Governo. Cria-se desta forma uma acção sobre a

¹⁴ Faça-se notar, que o Acordo Voluntário, enquanto complemento da regulamentação pública tal como está descrito nesta primeira “forma”, materializa a intervenção da empresa no processo de criação da regulamentação, mas exige, para bem da sua eficiência e eficácia, o reconhecimento paralelo de um “princípio de renegociação”. Com este requisito, pretende-se abrir a possibilidade à revisão do acordo sempre que se alterem as condições que estiveram na sua origem, nomeadamente, sempre que se altere a regulamentação pública ou as condições ambientais que presidiram à sua criação. Só assim, se

“qualidade do ambiente” que tem por base “um compromisso unilateral da indústria, reconhecido pela entidade pública” (COM (96) 561 Final; Arora e Cason, 1994 e 1995).

A relação entre o Acordo Voluntário e a regulamentação pública que convencionamos denominar de “apoio”, pretende contemplar as situações em que a implementação do acordo antecede uma medida imposta pelo Governo, concedendo às empresas e ao próprio Governo, um período de preparação e adaptação.

Esta forma de acordo não só representa benefícios para as empresas ao lhes permitir uma aproximação gradual às obrigações ambientais, que acabaram por ser legalmente impostas, como, representa ainda, para o Governo, a possibilidade de preparar a implementação de regulamentação pública, aproveitando o período de proximidade com a empresa para obter as informações de que necessita e para observar as reacções económicas.¹⁵

Por último, a terceira relação entre estes dois processos de regulamentação do ambiente é a “substituição” de um pelo outro. Esta situação, possível especialmente nos casos em que a empresa se voluntarisa a participar antecipando um processo de regulamentação do ambiente, deve ser observada, numa perspectiva de eficácia, com algum cuidado. Atente-se, por exemplo, ao que a Comissão Europeia expõe sobre esta perspectiva ((COM(96) 561 Final, pág. 18, num ponto em que se discute a implementação de directivas comunitárias na legislação dos Estados Membros):

“Por um lado, sempre que as disposições de uma directiva prevejam a instituição de programas gerais ou a consecução de metas gerais, a plena realização desse conjunto de objectivos ou metas não requer, necessariamente, medidas legislativas. [...] Para cumprir essas disposições, os acordos vinculativos em matéria de ambiente seriam um instrumento de implementação adequado e suficiente.”

mas,

“ [...] sempre que as directivas visem a criação de direitos e obrigações para os particulares, em geral não será possível implementar as disposições pertinentes através

garante a complementaridade do Acordo Voluntário face a regulamentação pública no longo prazo, o que é essencial à estabilidade da acção política do Governo e económica das empresas.

de acordos: os Estados-membros não estarão em posição de garantir a aplicação das mesmas a ninguém (“não-alinhados”, recém chegados ao mercado).”.

(iii) Participantes no Acordo.

A referência ao agente “Governo” e ao agente “empresa”, como agentes participantes no acordo voluntário, tem sido feita com o objectivo de representar genericamente, o facto deste acordo acontecer entre uma entidade pública e uma entidade privada.

No entanto, a participação, formal, na co-regulamentação não se cinge aquelas duas entidades, mas pode incluir a acção de uma grande diversidade de sujeitos contratuais. Esta diversidade, tanto do lado público como privado, permite-nos apresentar mais uma forma de diferenciação entre Acordos Voluntários.

Em relação ao participante público, este pode ser o Governo, como temos considerado até aqui, mas também qualquer outro órgão superior da Administração Pública, central ou local, desde de que com competência para o fazer (Rangel, 1994).

No que se refere às características do participante privado, de grande importância para o sucesso e eficiência do processo de regulamentação, podemos encontrar diferentes fórmulas, o que nos permite diferenciar entre:

- Acordos Voluntários em que participa **uma única empresa**;
- Acordos Voluntários em que participa **uma associação de empresas** (potencialmente em representação de uma indústria);
- Acordos Voluntários em que participam **agentes terceiros** não envolvidos directamente na actividade regulamentada.¹⁶

¹⁵ Realce-se aqui a possibilidade das empresas intervirem nestas situações com o objectivo de influenciar a forma final da regulamentação.

¹⁶ No extremo poderíamos admitir que, em representação do agente privado, participa nos Acordos Voluntários uma Associação com as características de uma *peak organization* (que como referimos no ponto 1.2.1., é uma organização que integra empresas, e outros agentes - todo o conjunto de *stakeholders* - associados a determinada área de negócio).

(iv) A natureza da actividade poluente

Do estudo que faz sobre Acordos Voluntários assinados nos países da OCDE, Glachant (1993) propõe a seguinte diferenciação, que nós aqui apresentamos como mais um elemento de tipificação:

- Acordos Voluntários que incidem sobre os **processos de produção**: entre os quais se inclui a co-regulamentação das actividades produtivas que geram poluição para controlar os níveis de emissão junto da fonte produtiva;
- Acordos Voluntários que incidem sobre **produtos**: em que se compreende a co-regulamentação da "qualidade do ambiente" pelo controle das características "poluentes" dos produtos de consumo.

(v) O Conteúdo do Acordo Voluntário

Neste último nível de tipificação dos Acordos Voluntários, vamos acompanhar uma exposição de Mark Storey (1996, pág. 14 a 17), que considera serem quatro, os principais tipos de Acordos Voluntários: (1º.) Acordos Voluntários baseados na definição de objectivos; (2º.) Acordos Voluntários baseados na definição de padrões de desempenho; (3º.) Acordos Voluntários para cooperação em I&D; (4º.) Acordos Voluntários de controlo e informação.

A apresentação de cada um destes tipos de acordos será feita, tal como sugere Storey, com base numa taxonomia que "reconhece explicitamente um conjunto de características chave" dos acordos. De entre essas características, duas - a "natureza do comprometimento dos participantes" e o "grau de ameaça fiscal" - foram, de alguma forma, contempladas nas tipificações que propusemos atrás, as restantes duas - a "forma de definição dos objectivos" e os "tipos de incentivos à participação" - serão um elemento próprio da presente proposta de tipificação.

- (1º.) **Acordos Voluntários baseados na definição de objectivos**: compreende-se neste tipo, os Acordos Voluntários em que se estabelecem "objectivos ambientais", por negociação entre os agentes envolvidos.

Segundo o estudo do autor, estes acordos assumem, normalmente, características de Contrato Voluntário (porquanto são legalmente vinculativos) e podem ser introduzido como um instrumento de “apoio” à regulamentação pública ou de substituição daquela, perante uma ameaça credível de intervenção regulamentadora do Governo (Storey, 1996, pág. 15). Estas últimas particularidades, fazem com que este acordo esteja muito próximo da regulamentação directa, pelo facto de implicarem “o estabelecimento centralizado de objectivos privados” (Glachant, 1994, pág. 45), o que induz à utilização de uma outra denominação, que retira o termo voluntário e acrescenta o termo negociado, **Acordo Negociado**.¹⁷

(2º) **Acordos Voluntários baseados na definição de padrões de desempenho:**

compreende-se neste tipo, os Acordos Voluntários em que se estabelecem, por negociação entre os agentes envolvidos, padrões de desempenho ambiental.

Neste tipo de acordos, Storey realça que “os participantes são motivados, primeiro, pelos benefícios económicos directos, que não tinham investigado anteriormente, e, em segundo lugar, pelos benefícios de credibilidade no mercado, associados com o facto de serem observados como ambientalmente responsáveis” (Storey, 1996, pág. 15).

Mark Storey identifica, “pelo menos” dois tipos de Acordo Voluntário baseados na definição de padrões de desempenho (1996, pág. 16):

- **acordos em que os objectivos são determinados pelo programa:** as empresas acordam em adoptar objectivos de desempenho específicos, que contribuem para um objectivo de desempenho ambiental definido ao nível nacional;
- **acordos em que os objectivos são determinados pelos participantes:** os Acordos Voluntários requer ou recomendam às empresas a adopção de padrões de desempenho (individualmente estabelecidos para um determinado período de tempo), consistentes como um objectivo global fixado no programa, por sua vez, consistente com os objectivos nacionais.

¹⁷ Note-se que Lévêque e Nadai (1995, pág. 315), consideram este tipo de acordo, não como uma subclasse dos acordos voluntários, mas como uma subclasse de co-regulamentação, que admitem, poder, resultar em dois instrumentos de Política Ambiental: ao Acordos Voluntários e os Acordos Negociados.

(3º.) **Acordos Voluntários para cooperação em I&D:** compreende-se neste tipo, os Acordos Voluntários que visam incentivar o desenvolvimento e a inovação tecnológica, promovendo o avanço da fronteira de “melhor prática”. Numa perspectiva ampla de inovação, pretende-se incentivar, não só a implementação de novas práticas, mas também a implementação de práticas já existentes e demonstradas, mas, cuja utilização ainda não é generalizada. Neste tipo de acordos, normalmente não vinculativos, o Governo utiliza uma grande diversidade de instrumentos para incentivar a participação.

(4º.) **Acordos Voluntários de controlo e informação:** a descrição de processos de controlo e o estabelecimento de circuitos de informação, podem ser contemplados nos Acordos Voluntários acima descritos, ou podem representar em si um Acordo Voluntário independente.

Enquanto Acordo Voluntário “independente” esta é uma forma que podem existir como complemento a uma qualquer outra iniciativa de regulamentação do ambiente, seja ela pública ou privada¹⁸.

Desta tipificação, que nos é proposta por Storey (1996), sobressai uma característica de grande importância para a eficiência e eficácia do Acordo Voluntário, que é a flexibilidade na construção do seu conteúdo que se pode estender à flexibilidade na escolha dos “incentivos à participação”.

Na realidade, uma das principais vantagens atribuída, por todos os autores, aos Acordos Voluntários é o facto desta forma de regulamentação não impor a utilização de um único instrumento de política ambiental, mas permitir o recurso, simultâneo, a um leque diversificado de instrumentos ou mecanismos de suporte tais como: “serviços de educação e treino, assistência técnica, demonstrações e testes de campo, incentivos à reconversão de equipamento, certificação profissional ou de produtos e incentivos económicos (e.g. subsídios, empréstimos ou isenções de impostos), (Storey, 1996, pág. 15).¹⁹

¹⁸ Com o objectivo explícito de superar, no caso de complementar à regulamentação pública, as deficiências de informação e controlo, e, no caso de associada à auto-regulamentação, os problemas de credibilização internos e externos.

¹⁹ Esta característica dos Acordos Voluntários, exige, no entanto, que se faça um comentário adicional. Tal como expõe Rennings (1997, pág. 2): “Os Acordos Voluntários podem conter todos os géneros de

2.2. Proposta de avaliação teórica dos Acordos Voluntários: sua eficiência, eficácia e equidade.

Uma vez identificados o conjunto de aspectos que nos permitem apreender toda a dimensão do processo de co-regulamentação e do instrumento de Política Ambiental que dela resulta, o Acordo Voluntário, podemos agora avançar para uma tentativa de avaliação destes instrumentos, na perspectiva tripartida: da eficiência, da eficácia, e da equidade.

Neste sentido, sob influência da perspectiva tradicional de avaliação dos instrumentos de Política Ambiental, propomo-nos apresentar algumas notas referentes à eficiência, estática e dinâmica, desta forma de acção sobre o ambiente (2.2.1 e 2.2.2), à sua eficácia (2.2.3.) e às suas implicações em termos de equidade (2.2.4.).

2.2.1. A eficiência estática da co-regulamentação

Uma preocupação evidente, compartilhada por teóricos, políticos e empresários, no momento de selecção de uma qualquer medida de Política Ambiental, é a sua capacidade para atingir um determinado objectivo ao menor custo social, i.e., a sua “custo-eficiência”²⁰.

Neste sentido, o primeiro elemento a identificar num processo de avaliação de um qualquer instrumento de Política Ambiental é a componente de custos a que ele está associado.

Genericamente, podemos admitir a existência de dois tipos de custos relacionados com uma acção de regulamentação do ambiente:

instrumentos,” no entanto, “essa é a razão pela qual os acordos não têm um mecanismo de funcionamento próprio, dependendo, antes, dos instrumentos considerados em cada caso específico.” Tal comentário permite, por sua vez, que se coloque em causa a própria existência dos Acordos Voluntários como instrumento de política ambiental independente, pela sua semelhança a outras formas de acção sobre a “qualidade do ambiente” (Storey, 1996).

²⁰ De forma claramente abusiva, vamos “confundir” neste texto o conceito de “custo-eficiência” com o conceito de “eficiência económica”. Fazemo-lo, sob influência do texto de Zilicz (1995, pág. 156), em que este autor, alertando para as dificuldades de avaliação dos benefícios sociais que advêm da defesa da “qualidade do ambiente”, propõe o abandono do conceito de eficiência como a “capacidade para maximizar os benefícios líquidos para determinados custos”, conceito de “eficiência económica”, para um conceito de aplicação mais simples em que se avalia a capacidade para se atingir um objectivo ao menor custo, conceito de “custo-eficiência”.

- os “custos de transacção”: que resultam do processo de regulamentação em si, são suportados pelos agentes responsáveis por esses processo e integram: os custos de recolha de informação, custos de processamento e os custos de implementação (Glachant, 1997); e
- os “custos operacionais” de cumprimento com o objectivo estabelecido: que são suportados pelos agentes regulamentados, e podem incluir, entre outros, os custos de novos equipamentos e os custos de operação com tecnologias mais limpas (OCDE, 1997).

Esta distinção, ao sistematizar os custos que decorrem da regulamentação do ambiente, permitiu identificar os agentes sobre os quais incidem esses custos e, dessa forma, sem afectar o âmbito social (de custos totais) da análise, permite, também, que a avaliação da capacidade de minimização desses custos seja feita, separadamente.

Desta forma, com o objectivo de avaliar a custo-eficiência da co-regulamentação, propomo-nos abordar, em dois pontos distintos, a sua capacidade para minimizar os custos de transacção (2.2.1.1) e os custos operacionais (2.2.1.2.).

2.2.1.1. Análise comparativa da capacidade de minimização dos custos de transacção da co-regulamentação face à regulamentação pública.

Concentrando a atenção sobre o processo de regulamentação que está na origem dos custos de transacção, admita-se que ele se desenvolve em três fases sequenciais:

- 1ª. Fase: Definição do “adjectivo ambiental” colectivo: que corresponde ao estabelecimento de objectivos de redução de emissão de poluente, de níveis de qualidade ambiental mínimos, de padrões de desempenho, de determinados esforços de desenvolvimento de novas “tecnologias verdes”, ou de processos de informação e controlo.
- 2ª. Fase: Definição dos “meios de implementação” desse objectivo: em que se estabelecem os instrumentos a utilizar na execução dos objectivos, i.e., a forma como se reparte o objectivo colectivo (e logo os custos e os

proveitos a ele associados) por cada um dos agentes cuja actividade se pretende regulamentar. (Glachant, 1997)

- 3ª. Fase: Execução da medida de Política Ambiental adoptada: que corresponde à implementação real do acordo e ao controlo do cumprimento, pelas partes, do estabelecido.

Sendo a natureza do objecto de cada uma das fases claramente distinta, é ainda possível conceber (como demonstraremos à frente), que cada uma delas, por integrarem jogos de interesses distintos e necessidades de informação igualmente distintas, apresentam estruturas de decisão diferentes e, por esse motivo, contribuem para os custos totais de transacção, com custos de recolha de informação, custos de processamento e custos de implementação, próprios.

Tendo presente que a capacidade de minimização dos custos de transacção de uma forma de regulamentação do ambiente depende, essencialmente, do seu objecto e da estrutura de decisão que a apoia (Glachant, 1997), esta desagregação do processo de regulamentação permite-nos avançar numa avaliação daquela capacidade, observando, separadamente, cada uma das fases propostas.

Neste sentido, acrescentando como pressuposto, que os custos de execução da medida de Política Ambiental adoptada são idênticos nos diferentes processos de regulamentação (pelo que se pode negligenciar a análise desta fase do processo)²¹, propomo-nos apresentar um esquema de avaliação, comparativa, da capacidade para minimizar os custos de transacção da regulamentação pública e da co-regulamentação: (A) no momento de definição do objectivo ambiental e (B) no momento de definição dos “meios de implementação”.

(A) Minimização dos custos de transacção na fase de definição do “objectivo ambiental”

Estabelecido o objecto desta primeira fase do processo de regulamentação como a definição do “objectivo ambiental”, a identificação da estrutura de decisão que apoia

cada forma de regulamentação na execução dessa tarefa, deve ser feita, integrando, simultaneamente, os jogos de interesses políticos e as necessidade de informação existente.

Desta forma, sob influência do texto de Hansen (1996), distinga-se entre a estrutura de decisão que suporta a regulamentação pública, o “processo de formulação política tradicional”, e a estrutura de decisão que suporta a co-regulamentação.

À primeira daquelas duas estruturas é possível apontar as seguintes características:

- a criação do objectivo ambiental e o estabelecimento do instrumento de implementação requer um processo legislativo que envolve directamente um órgão público executivo, o Governo, e um órgão público legislativo, o Parlamento;
- ao Governo é concedida a responsabilidade de implementar e administrar as medidas legislativas adoptadas;
- as organizações industriais (grupos de empresas, a que atribuímos a denominação de Associações) e outros grupos de interesse, constituídos por agentes privados (que iremos denominar, genericamente, de grupos ambientalistas) podem ser consultados durante o processo administrativo, sem que, no entanto, tenham qualquer capacidade de decisão.

Por sua vez, a co-regulamentação, da qual resulta o Acordo Voluntário, altera esta estrutura política, pelo facto de substituir o Parlamento pela Associação como interveniente directo no processo de regulamentação (deixando as medidas criadas de ter peso legislativo) e por colocar a Associação como agente responsável pela implementação das medidas adoptadas. Neste sentido, as suas principais características são:

- o Governo e a Associação (ou as empresas individuais) são os intervenientes directos na decisão, acordando o objectivo ambiental a implementar, posteriormente, pela Associação;

²¹ Com este pressuposto, pretende-se, apenas, concentrar a análise sobre as duas fases iniciais do processo de regulamentação, deixando a discussão sobre a capacidade de execução para um ponto

- a responsabilidade pela implementação da regulamentação é entregue à Associação;
- o Parlamento e os grupos ambientalistas podem influenciar o processo indirectamente.

Identificadas as principais diferenças no enquadramento das duas estruturas de decisão política, acrescenta-se que a complexidade dos processos de regulamentação não se cinge às características realçadas em cada um dos sistemas. Dois elementos devem ser integrados para que se possa dar vida a uma rede de comunicações, fonte de custos de transacção, que está escondida por detrás daquelas estruturas.

Por um lado, refiram-se os jogos de interesse, os factores de influência política e comercial, e a criação de redes de comunicação por razões directamente relacionadas com os interesses dos agentes responsáveis pelas decisões.

Por outro, abordem-se as necessidades de informação e os perigos de “captura” a elas associados e a criação de canais de comunicação (em especial pelo regulamentador público) para colmatar as situações de “assimetria de informação”.

No âmbito dos interesses políticos e comerciais, Hansen (1996) chama à atenção para a susceptibilidade, política, do Governo e do Parlamento, e comercial, da Associação, à avaliação pela opinião pública, i.e., a sensibilidade do Governo e do Parlamento aos interesses políticos e a sensibilidade, natural, da Associação aos interesses económicos.

Admitindo a possibilidade de influência dos grupos de interesse privados (ambientalistas e empresas), na forma como a opinião pública observa e avalia os órgãos de decisão, o autor cria um elo de relacionamento entre o desempenho da regulamentação e o interesse desses órgãos.

Neste sentido, os dois órgãos de decisão, tornam-se objectos de uma avaliação política ou comercial, que é consequência directa das suas opções, do modo como os grupos de interesse os avaliam e da capacidade daqueles para exercerem influência sobre a opinião pública. Como expõe Hansen (1996, pág. 30), com a possibilidade de intervenção dos grupos de interesse, assumindo as suas críticas/aplausos o carácter de

“mal/bem público para o grupo de actores responsáveis pela decisão”, a actuação destes torna-se dependente do impacto de tais críticas sobre as suas funções de utilidade.²²

Conscientes desta interacção, e admitindo que um determinado agente, se é afectado no desempenho da sua actividade por outro, pode procurar comunicar com este para conhecer quais os seus objectivos e quais as suas tendências políticas, encontramos um primeiro elemento que permite conceber a existência de canais de comunicação.

A acrescentar a esta dimensão política, o segundo elemento que dá vida à “rede de comunicação” entre os diferentes agentes que participam, directa ou indirectamente, na regulamentação, é, como referimos, a necessidade de informação.

Sabe-se da teoria económica, que grande parte das deficiências de que sofrem os processos de regulamentação pública ou de auto-regulamentação, residem na existência de “assimetrias de informação”.

A informação, detida individual por cada empresa, é imprescindível à definição de “objectivos ambientais” eficientes e à sustentação dos próprios processos de regulamentação, mas, enquanto factor de captura, apenas é cedida sob condições particulares.

Conhecedor desta “assimetria de informação” e da sua importância para os objectivos que estabelece, o regulamentador público pode agir de duas formas: ou, mantém a regulamentação pública, procurando criar “fluxos de informação” e logo dinamizando canais de comunicação com a Associação; ou promove a regulamentação por cooperação (a co-regulamentação) aproveitando-se da criação automática desses canais de comunicação.

Identifica-se, assim, o segundo elemento que contribui para a existência de uma de “rede de comunicação” nos processo de formulação do “objectivo ambiental” acima descritos.

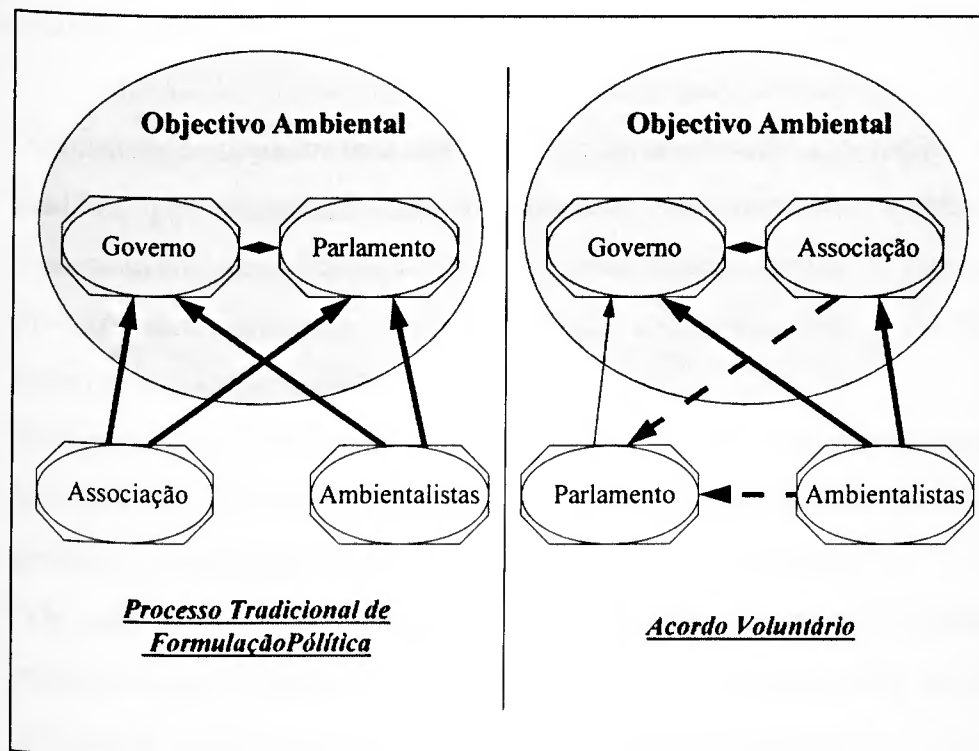
É esta “rede de comunicação”, que se encontra esquematizada na Figura 1, em que procuramos realçar as especificidades associadas ao “processo tradicional de formulação política” e à estrutura de decisão que suporta a criação do Acordo Voluntário.

Neste esquema, pretendemos representar o facto de, em cada processo de formulação do “objectivo ambiental”, se admitir que dois agentes estão directamente

²² Acrescente-se no entanto que Hansen (1996) admite que a Associação é menos sensível às críticas dos ambientalistas do que o Governo, pelo que a transferência do impacto da crítica dos agentes públicos

envolvidos na decisão (sendo, como tal, responsáveis pelos resultados) e que dois outros participam, indirectamente, influenciando os dois primeiros.

Figura 1: Processos políticos de regulamentação ambiental²³



Pretende-se ainda realçar, a existência de canais de comunicação entre os diferentes agentes, que estabelecemos com base em quatro origens: ou por representarem a negociação entre os agentes participantes na decisão (Governo/Parlamento; Governo/Associação); ou por retractarem a influência política de um agente sobre a utilidade de outro agente (Associação/Governo; Associação/Parlamento; Ambientalista/Governo; Ambientalista/Parlamento); ou por representarem fluxos de informação (Associação/Governo); ou por existirem institucionalmente (Governo/Parlamento).

Estabelecida esta representação esquemática dos processos políticos de definição do "objectivo ambiental", estamos perante um instrumento que nos permite analisar os custos de transacção envolvidos em cada um dos processos de regulamentação, o que

²³ para a Associação retira poder aquele grupo de interesse.
Esquema desenvolvido por adaptação do modelo apresentado por Hansen (1996)

vamos fazer utilizando um conjunto de “pressupostos” apresentados por Glachant (1997).

Este autor, com o objectivo de avaliar o custo-eficiência dos dois sistemas de regulamentação, num processo de definição dos “meios de implementação” (objecto da nossa análise, mais à frente), estabelece um conjunto de quatro pressupostos dos quais vamos utilizar, para já, os três primeiros (Glachant, 1997, pág. 11 e 12):

- (i) “Os custos de processamento não dependem da estrutura de informação”: o que se justifica, por se admitir que os privados tem a mesma capacidade de processamento de informação que o agente público e que a actividade de processamento apresenta custos marginais constantes com o aumento da informação a ser processada.

Este pressuposto, associado à assunção de que os custos de implementação são idênticos em qualquer uma das formas de intervenção (Glachant, 1997, pág. 5), permite concentrar a análise, apenas, nos custos de comunicação.

- (ii) “Os custos de comunicação aumentam com o número de canais de comunicação”: pressuposto que Glachant atribui a Arrow, que admite que o custo de constituir um canal de comunicação pode ser encarado como um custo fixo.
- (iii) “Os custos de comunicação entre dois agentes aumentam como o grau de rivalidade entre eles”: referindo-se directamente aos problemas que decorrem da existência de “assimetrias de informação” e de confrontos políticos, Glachant pretende realçar os entraves, naturais que decorrem das posições estratégicas que os agentes adoptam na defesa dos seus interesses. Cada agente, ao apresentar-se no cenário da regulamentação com interesses distintos (perante situações de “informação assimétrica”), intervém com o objectivo de capturar o máximo de qualquer excedente criado ou de minimizar os custos em que pode vir a incorrer (ideia sustentada no âmbito da teoria da regulamentação, e abordada embrionariamente por Stigler, 1971).

Para simplificar a comparação da custo-eficiência dos dois sistemas de decisão política na formulação do objectivo ambiental, recorrendo a este conjunto de pressupostos utilizados por “empréstimo” de Glachant (1997), desenvolva-se a análise

separando por um lado (i) a avaliação dos custos de comunicação com base no número de canais existente, e por outro (ii) a avaliação dos custos de comunicação que resultam das situações de conflito.

(i) Avaliação dos custos de comunicação com base no número de canais existente

Partindo das estruturas de negociação, tal como esquematizadas, em que a Associação representa o conjunto das empresas (e logo estas não participam individualmente) e o Parlamento não influencia, directamente, a decisão no processo de co-regulamentação, podemos retirar as seguintes conclusões:

- Nesta forma "original", o "processo tradicional de formulação política" apresenta cinco canais de comunicação (setas a cheio na Figura 1) contra quatro canais de comunicação do Acordo Voluntário, pelo que esta última forma de definição do "objectivo ambiental" representa um menor custo de transacção.
- Se admitirmos, contudo, que o parlamento pode intervir no processo de co-regulamentação, detendo, nomeadamente, o direito de veto sobre o acordo, a situação inverte-se. O Parlamento, reexpondo-se à avaliação política, pelo seu desempenho, cria dois novos canais de comunicação no processo de co-regulamentação (setas a tracejado na Figura 1), pelo que esta forma de definição do "objectivo ambiental" avaliada pelo "critério" apontado por Glachant, passa a representar menor custo-eficiência.
- Por último, admitindo que o grupo de interesse das empresas, não se resume à Associação, mas é constituído por mais do que uma Associação ou mesmo pelas empresas isoladamente, aumentam os custos de comunicação, reflectindo-se, no entanto, da mesma forma em ambos as estruturas de decisão (mantendo a participação activa do Parlamento).

(ii) a avaliação dos custos de comunicação que resultam das situações de conflito

A avaliação das situações de conflito, nos seus jogos de interesse, é um pouco mais complexa do que a apresentada atrás.

Neste âmbito, temos duas fontes potenciais de conflito a abordar: por um lado o conflito político entre Governo e Parlamento, que se agrava com o aumento da diversidade política que constitui o Parlamento; por outro o conflito que tem por base a “assimetria de informação” e a utilização das situações de “selecção adversa”²⁴ pelas empresas, com o objectivo de “capturarem” os benefícios que, potencialmente, advém do processo de regulamentação (Laffont e Tirole, 1991).

Tendo presente estas duas fontes de conflito, podemos retirar as seguintes conclusões, face aos custos de transacção que cada uma das formas de regulamentação provoca, com base no terceiro pressuposto apresentado por Glachant (1997):

- Na estrutura de decisão “original”, o agravamento das relações entre Parlamento e Governo apenas afectam o processo tradicional de Formulação política, pelo que, o custo de transacção que este representa, aumenta.

No entanto, se admitirmos a participação do Parlamento no processo de criação do Acordo Voluntário, com direito a veto, tal equilibra o impacto da diversidade política sobre os custos de transacção de ambas as formas de regulamentação.

- No que se refere ao conflito com origem na “selecção adversa”, realce-se, antes de mais, que uma das motivações que justifica a participação do Governo e das empresas no Acordo Voluntário, encontra-se na possibilidade de diminuição do impacto desta situação, pelo que é de admitir que o seu agravamento (i.e., o aumento da “assimetria de informação”) contribua negativamente para os custos de transacção associados a ambos os processos de regulamentação, mas que tal aconteça de forma mais severa no caso da regulamentação pública.

²⁴ No tratamento teórico das “assimetrias de informação” são consideradas duas situações distintas, normalmente denominadas de “selecção adversa” e de “risco moral”. Estas duas situações serão por nós utilizadas nos seguintes termos (segundo o exposto por Pierrô Picar, 1987, pág. 305): “risco moral resulta da incapacidade do ‘principal’ para controlar a acção do ‘agente’, ao passo que a selecção adversa corresponde à incapacidade em observar a informação privada do ‘agente’”. Genericamente a “selecção adversa” corresponde a uma situação de “informação escondida” e o “risco moral” a uma situação de “acção escondida” (Scarpa, 1997).

Observando em conjunto, a avaliação dos custos de comunicação com base no número dos canais existentes e nas situações de conflito, podemos afirmar como conclusão, que a co-regulamentação se apresenta como uma forma de minimização dos custos de transacção, mais eficiente do que a regulamentação pública, na definição do “objectivo ambiental”, se: o acordo for feito entre o Governo e uma Associação em representação de todas as empresas, o parlamento não tiver direito de veto, a diversidade política for grande e se a situação de “selecção adversa” for ultrapassada com a opção do Governo de participar na co-regulamentação.

(B) Minimização dos custos de transacção na fase de definição dos “meios de implementação”

Abandonando a questão da definição do “objectivo ambiental” colectivo, e pressupondo que este está estabelecido a um “nível economicamente razoável” (Glachant 1993), o novo problema que se coloca aos agentes decisores da regulamentação é como implementar esse objectivo, i.e., como distribuir esse objectivo pelos agentes cuja actividade se pretende regulamentar.

Face à estrutura de decisão que apoiava a definição dos “objectivos ambientais”, o novo cenário que se desenvolve, mantém os principais actores, mas apresenta um conjunto de particularidades que apresentamos com base em três assunções:

- 1º. Pode-se admitir que esta, enquanto decisão técnica de distribuição dos custos da regulamentação, é menos visível aos olhos de agentes externos pelo que é aceitável que neste processo não se verifique a intervenção dos grupos ambientalistas.
- 2º. Pode-se admitir, como faz Glachant (1993 e 1994), que nesta situação o foco de potenciais conflitos não acontece entre Governo e Associação, pois ambos pretendem avançar com uma medida que garanta uma distribuição “operacionalmente eficiente” dos objectivos, mas antes entre as empresas, que agindo racionalmente, defendem os seus interesses individuais.

3º. Pode-se admitir, ainda, que o termo de comparação com o Acordo Voluntário, já não é o processo de regulamentação pública em si, mas antes o desempenho na tarefa de “implementação do objectivo ambiental” dos instrumentos de Política Ambiental que, tradicionalmente, estão à disposição do Governo: Instrumentos de Comando e Controlo (ou de regulamentação directa) e Instrumentos de Mercado (ou económicos).

Com base nestes três elementos, e acompanhando o texto de Glachant (1997) a avaliação da forma como a co-regulamentação e a regulamentação pública contribuem para a minimização dos custos de transacção nesta segunda fase do processo de regulamentação, passa pela comparação das seguintes possibilidades de acção:

- (i) Recurso a um “instrumento económico” (ou de mercado), implementado pelo Governo (com a anuência do parlamento), que actuando por intermédio de estímulos económicos introduzidos no mercado, deixam total liberdade de resposta às empresas, que decidem a sua participação no objectivo ambiental colectivo com base num raciocínio puramente economicista (OCDE, 1989).
Pela sua natureza, este processo não envolve qualquer tipo de negociação. As empresas actuam isoladamente em resposta aos, referidos, estímulos de mercado.
- (ii) Recurso a um instrumento de “comando e controlo” (ou de Regulamentação directa), novamente implementado pelo Governo (com a anuência do parlamento), que constando de “medidas institucionais que visam influenciar directamente o desempenho ambiental do poluidor,” não deixam outra alternativa às empresas regulamentadas que não cumprir, sob a pena de sofrer processos judiciais ou administrativos”(OCDE 1989).
As medidas adoptadas neste sistema são o resultado de uma negociação entre as empresas (ou grupos de empresas) e o Governo, que mantém, no entanto a decisão final.
- (iii) Recurso ao Acordo Voluntário, em que se estabelece a forma de repartição dos custos e benefícios associados à implementação do “objectivo ambiental”, previamente acordado, por um sistema próximo ao de mercado, verificando-

se um processo de negociação entre as empresas sob supervisão, ou intermediação, do Governo e da Associação, i.e., sob a supervisão ou intermediação dos agentes responsáveis pela decisão final.

Recordando que estamos a considerar que os custos de transacção correspondem à agregação: dos “custos de recolha de informação”, dos “custos de processamento de informação” e dos “custo de implementação”, se o último pode ser considerado como idêntico para qualquer um daqueles instrumentos de intervenção sobre o ambiente, os dois primeiros são objectos de diferenciação e logo fonte de avaliação da eficiência relativa de cada um.

Neste sentido, tenha-se em atenção a forma como cada um destes custos se repercute nos diferentes instrumentos de Política Ambiental (Glachant, 1997):

Nos acordos voluntários, desenrolando-se a negociação, principalmente, ao nível das empresas, estas incorrem no “custo de recolha de informação” no momento em que procuram estabelecer uma base comum de informação. Para tal as empresas recolhem informação sobre as suas actividades de redução da emissão de poluentes e o seu respectivo custo, bem como, desenvolvem actividades de obtenção das mesmas informações em relação aos restantes parceiros.

Os “custos de processamento” ocorrem quando as empresas, detendo a informação necessária, tomam a sua decisão estratégica e procuram interpretar as estratégias dos restantes participantes.

Finalmente o último dos três custos está associado à adopção do “meio de implementação” decidido na negociação.

Na aproximação por “instrumentos de comando e controlo”, a decisão concentra-se no regulamentador público, que, como referimos, necessita de informação sobre a actividade dos agentes privados para conseguir implementar medidas eficientes. O processo de investigação e comunicação que tem de promover junto das empresas, obriga-o a incorrer em “custos de recolha de informação”.

Após a recolha de informação, o regulamentador incorre em custos administrativos de processamento daquela informação e de implementação das medidas adoptadas.

Na aproximação por “instrumentos de mercado”, decorrendo a distribuição das obrigações ambientais do funcionamento dos mecanismos de mercado, os “custos de recolha de informação” correspondem, agora, à actividade de recolha de informação sobre as técnicas de actuação, os custos envolvidos e os preços praticados, por cada empresa. Novamente, tal processo de recolha envolve não só uma análise interna a cada empresa, mas ainda uma actividade de pesquisa, com vista ao conhecimento da situação dos restantes participantes.

Os restantes dois custos acontecem no momento de avaliação e decisão de estratégias e no momento de implementação das decisões adoptadas.

Destacando a importância da informação, em qualquer um dos processos de implementação de um objectivo ambiental, e relembrando a tendência para as situações de “selecção adversa” entre os agentes envolvidos, Glachant (1997), chama à atenção para as diferenças nas estruturas de acesso a essa mesma informação, que cada instrumento de Política Ambiental apresenta.

Resumidamente: nos acordos voluntários a informação é obtida pela actividade de investigação e comunicação, dinamizadas pelas empresas participantes no processo e simultaneamente responsáveis pela decisão, sob influência e supervisão do Governo; na regulamentação directa a informação é procurada pelo regulamentador público, agente responsável pela decisão, que investiga e procura comunicar com os diferentes grupos de interesse formados pelas empresas; finalmente, na regulamentação por instrumentos de mercado, cada uma das empresas como agente de decisão independente, procura a informação isoladamente investigando o cenário económico em que se encontra.

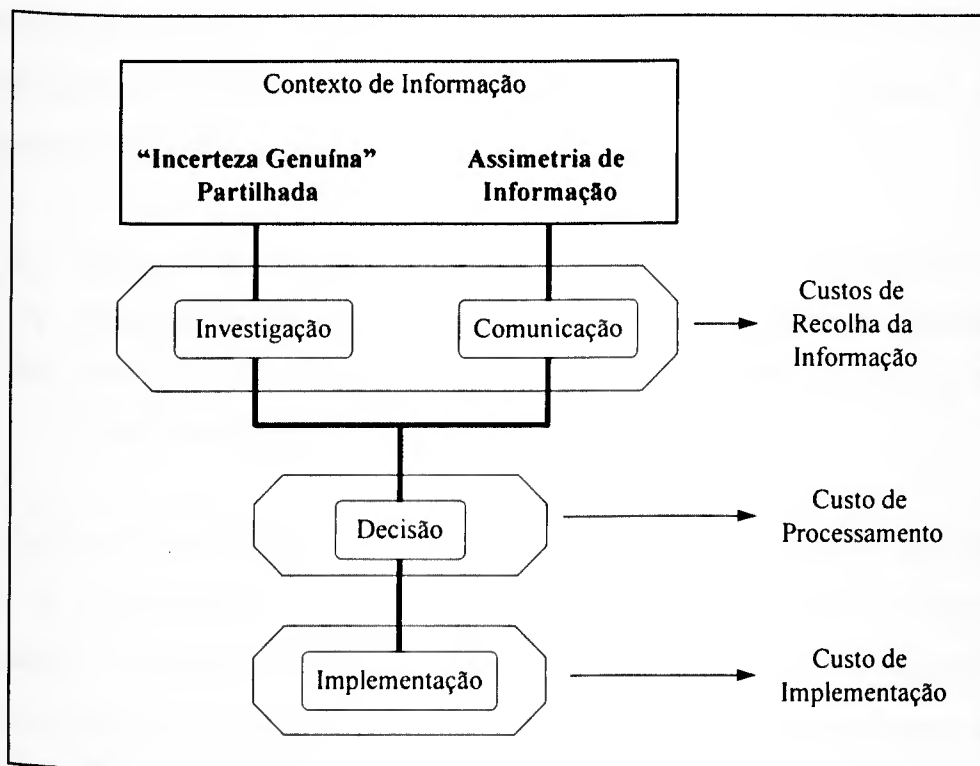
Deste exposição, sobressai o facto da actividade de recolha de informação se desenvolver ou pela comunicação entre os participantes na regulamentação ou por investigação (i.e., “observação dos fenómenos”) desenvolvida por cada um. Esta distinção é importante, porquanto possibilita uma melhor caracterização do momento de implementação da medida de Política Ambiental, tendo por base o “contexto de informação” existente, e permite, simultaneamente, pormenorizar a desagregação dos custos de transacção, uma vez que cada uma daquelas actividades representam, também elas, custos (Figura 2).



Em relação a estas novas fontes de custos, refira-se, que Glachant (1997) afirma que os “custos de comunicação” são sempre inferiores aos “custos de investigação”, acrescentando que (pág. 8):

- “(i) a comunicação é a opção de recolha de informação a ser utilizada nas alturas em que o contexto é de informação assimétrica entre os agentes”;
- “(ii) a investigação é a opção de recolha de informação a ser utilizada quando os agentes são igualmente ignorantes, i.e., num contexto de incerteza partilhada,”

Figura 2: Cadeia de implementação de uma medida de Política Ambiental - seus custos²⁵



Neste sentido, Glachant, avança duas conclusões. Primeiro, numa situação de “informação assimétrica, a arquitectura dos esquemas de atribuição do objectivo colectivo apenas afecta os custos de comunicação e de processamento” (Glachant, 1997,

pág. 10), uma vez que a informação idiossincrática a cada empresa é processada individualmente. Criando-se, assim, um cenário, em que o desafio é minimizar aqueles dois custos.

Por outro lado, numa situação de incerteza partilhada, o “problema é a criação de informação”, pelo que a investigação tem que se desenvolver numa base colectiva, uma vez que a informação pretendida é genérica e pode ser inquirida por qualquer empresa. Esta é uma situação típica de “aprendizagem colectiva” em que se procura minimizar simultaneamente os custos de comunicação, de investigação e de processamento.

Analise-se, agora, a eficiência das medidas de implementação da Política Ambiental, em cada um dos contextos de informação.

Situação de Informação Assimétrica

Para avaliar a eficiência das medidas de implementação, num cenário de “informação assimétrica”, em que o objectivo é minimizar os custos de comunicação e de processamento, Glachant (1997, págs. 11 a 13) propõe-nos a consideração dos três pressupostos, que já foram apresentados:

- (i) “Os custos de processamento não dependem da estrutura de informação”
- (ii) “Os custos de comunicação aumentam com o número de canais de comunicação”
- (iii) “Os custos de comunicação entre dois agentes aumentam como o grau de rivalidade entre eles”²⁶

Com base neste conjunto de assunções, que concentram a análise em torno dos custos de comunicação, aquele autor conclui, em relação aos “instrumentos económicos”, que estes, actuando por intermédio do mercado onde a empresa age e decide isoladamente, conseguem reduzir ao máximo os canais de comunicação e não são

²⁵ Figura adaptada de Glachant, 1997, pág. 7.

²⁶ Existindo duas fontes potenciais de rivalidade, empresa/empresa e empresa/regulamentador, note-se, que neste cenário em que o objectivo colectivo foi previamente definido, a rivalidade que cria maior entrave é a que coloca frente a frente empresas (cada uma procura capturar o máximo da *quasi renda* gerada).

afectados pela rivalidade (não existem canais de comunicação directos entre as empresas ou entre estas e o regulamentador²⁷).

Perante a possibilidade de recurso a instrumentos de “regulamentação directa” ou a Acordos Voluntários, envolvendo ambos uma rede de comunicações que compreendem um grande número de jogos de interesse, a avaliação trona-se mais complexa.

No que se refere ao número de canais de comunicação, ambos mantêm um número idêntico no interior dos grupos de interesse privados. No entanto na relação entre grupo de interesses, a posição da “regulamentação directa” é mais favorável, porquanto nesta forma de intervenção apenas existe uma relação regulamentador/grupo de interesse privado, enquanto que na implementação dos Acordos Voluntários a negociação envolve toda uma rede complexa de comunicações entre os diferentes grupos de interesse.

Faça-se notar, que esta diferença, na eficiência, a favor da “regulamentação directa”, é mais evidente quanto maior a heterogeneidade entre as empresas (o que fomenta um aumento do número de grupos de interesse), sendo ambos os instrumentos afectados por uma diminuição da concentração, que representa um aumento do número de empresas no mercado.

No impacto da rivalidade sobre o custos de comunicação, a nossa opinião diverge, da apresentada por Glachant (1997). Aquele autor atribui, neste âmbito, um pior desempenho aos Acordos Voluntários, defendendo que o aumento das interacções entre os grupos de interesse aumenta a rivalidade e logo os custos de comunicação.

Na nossa opinião, um dos motivos que incentiva as empresas e o Governo a participar e promover a co-regulamentação, é, precisamente, a possibilidade de dinamizar os fluxos de informação, aumentando a segurança, diminuindo as intenções de “captura” e aumentando a eficiência operacional (dinâmica esta associada, como referimos, à cooperação e à coordenação de esforços).

Note-se, no entanto, que acreditamos ainda, que tal não representa a anulação total das intenções de “captura”. Na realidade, somos levados a crer pelas fontes bibliográficas, que a tendência para a cartelização mantém-se, o que pode contribuir para o aumento das divergências entre Governo e empresas e entre empresas e empresas.

²⁷ Tenha-se presente que o objectivo colectivo foi, previamente, estabelecido.

Propomos, desta forma, que o desempenho da co-regulamentação na diminuição da conflitualidade inerente ao processo de regulamentação do ambiente, depende do sucesso dos mecanismos de anulação das “assimetrias de informação” utilizados pelos agentes que supervisionam a negociação e que tomam a decisão final.

Finalmente, tenha-se ainda presente, que neste enquadramento, a regulamentação directa encontra anulada uma importante fonte de conflito, relação Governo/empresas na definição dos objectivos, mantendo, contudo, as necessidades de informação do Governo, e a tendência para a “selecção adversa”, já que cada empresa defende os seus interesses individuais.²⁸

Em conclusão quando a “informação é assimétrica”, o instrumento mais eficiente é, com os pressupostos assumidos, claramente o de mercado. A eficiência dos Acordos Voluntários face à “regulamentação directa”, apesar de inferior se se observar apenas o número de canais de comunicação, depende das capacidades dos intervenientes, para ultrapassar, numa e noutra situação, a “assimetria de informação”.

Situação de “Incerteza Genuína” Partilhada

Perante um cenário que se caracterize, simultaneamente, por grande incerteza (i.e., incerteza tecnológica) e complexidade (i.e., incerteza estratégica devido ao número e a diversidade dos actores) (Whiston e Glachant, 1996), a primeira preocupação dos diferentes agentes (públicos e privados) é procurar informação genérica sobre os processos em causa. Não existindo uma “possibilidade clara de ‘captura’ por nenhum grupo” (Aggeri e Hatchuel, 1996, pág. 4), compartilha-se o, já referido, “problema de criação de informação” (Glachant, 1997, pág. 11), para o qual uma solução será desenvolver um sistema de aprendizagem de base colectiva.

Aquele sistema, apesar de diminuir, aparentemente, os “custos de investigação”, impedindo uma duplicação de esforços ao implicar uma partilha de informações,

²⁸ Note-se, que um comentário semelhante a este não é proposto para o instrumento económico, pois é pressuposto por Glachant, (1997, nota de pé de página 3) que o sinal de mercado é dado. Tal pressuposto é suportado pelo autor considerando que o instrumento económico que se está a utilizar é a “criação de um mercado de emissão”.

No entanto, abandonando este pressuposto, a situação de “selecção adversa”, passa a existir, e a fragilidade dos instrumento de mercado passa a estar também associada a capacidade do Governo

representa, no entanto, um aumento dos “custos de comunicação”. Neste sentido “a decisão das empresas para integrarem um sistema de aprendizagem colectiva resulta do balanço entre os benefícios na investigação e o aumento dos custos de informação.” (Glachant, 1997, pág. 14).

Para concluir sobre a eficiência dos meios de implementação de uma Política Ambiental, quando estes procuram minimizar os custos de investigação, comunicação e processamento, num cenário de incerteza partilhada, tenha-se em atenção um quarto pressuposto (Glachant, 1997, pág. 14):

- (iv) “num dada estrutura de informação, quanto maior o número de empresas ligadas por canais de informação, menor o custo da informação (quando existe incerteza partilhada)”: o que, independentemente dos custos de investigação e comunicação, decorre do simples facto de existirem relações associadas à estrutura de informação e consequente existência de canais de comunicação (positivos para a investigação) (perspectiva concordante com o exposto por Aggeri e Hatchuel, 1996, pág. 4);

No que se referem aos instrumentos de mercado, apresentando uma estrutura de informação sem ligações entre as empresas, não permite o aproveitamento de nenhum benefício na redução dos custos de aprendizagem.

As restantes duas formas de atribuição do objectivo ambiental colectivo, “regulamentação directa” e Acordos Voluntários, promovendo, à partida, a existência de canais de comunicação, facilitam a investigação, dinamizando processos de “aprendizagem colectiva”. Entre estas, os Acordos Voluntários, ao criar fluxos de informação entre todas as empresas, não só no interior dos grupos de interesses (como a regulamentação directa) mas entre os próprios grupos de interesse²⁹, aproveitam da melhor forma as possíveis economias de investigação.

para superar essa deficiência (uma proposta de utilização de instrumentos de mercado para evitar a assimetria é apresentada por Kwerel, 1977)

²⁹ Recorde-se o que se referido no ponto 2.1.2., em que salientamos o facto da co-regulamentação, fomentar a cooperação entre os diferentes agentes, dinamizando as relações: empresa/Governo, empresa/empresa, e no interior da própria empresa.

Neste contexto de “incerteza partilhada”, o fenómeno de “aprendizagem” espera-se que se alastre à “aprendizagem colectiva” inter-empresas e intra-empresas (Aggeri e Hutchuel, 1996). Note-se, ainda,

No entanto, sublinhe-se (como faz Glachant, 1997) que uma decisão que favoreça o recurso a este instrumento de actuação, terá sempre que pesar os custos de comunicação envolvidos, em relação aos quais se deve recordar a importância do nível de concentração do sector e do grau de heterogeneidade entre as empresas, em que um aumento do segundo contribui negativamente para a sua eficiência.

Em conclusão, num cenário de “incerteza genuína partilhada”, a opção eficiente pode ser o recurso à co-regulamentação por intermédio de Acordos Voluntários em que as empresas estabeleçam, entre elas, os objectivos privados a atingir por cada uma, e aproveitem ao máximo as potencialidades da cooperação “institucionalizada”.

2.2.1.2. Análise comparativa da capacidade de minimização dos custos operacionais da co-regulamentação face à regulamentação pública.

Abandonado a análise dos custos relacionados com processo de criação de uma determinada acção sobre a “qualidade do ambiente”, o segundo elemento de custos que nos propomos observar decorre da forma como os agentes económicos regulamentados reagem às novas exigências e do esforço que se faz para se minimizar os “custos operacionais” totais.

Neste âmbito de eficiência, toda a avaliação dos instrumentos de regulamentação rege-se pelo princípio, clássico, de que a minimização dos custos acontece se se verificar a igualdade dos custos marginais operacionais em que incorrem todos os agentes regulamentados.

Sob esta regra, evidente aos olhos da racionalidade económica, e num modelo simplista em que se pressupõe um mercado de concorrência perfeita, a eficiência económica torna-se numa característica automaticamente atribuída aos “instrumentos económicos” (para uma demonstração ver Baumol e Oates, 1971, pág. 46 ou 1975, pág. 139).

No entanto, ainda sob o mesmo cenário simplista da concorrência perfeita e consequente inexistência de incerteza ou assimetria de informação, diferentes autores

que Glachant (1997) refere que a “informação de boa qualidade aumenta a eficiência de distribuição do objectivo colectivo, mas também aumenta a eficiência de produção.

comprovam que, no extremo, esta eficiência é na realidade partilhada por todas as formas de regulamentação do ambiente.

Weitzman (1974, pág. 479 e 480), demonstra que “num ambiente de informação completa e sob total certeza existe uma identidade formal entre a utilização dos preços [“instrumentos de mercado”] ou das quantidades [“instrumentos de comando e controlo”]”. Enquanto que Glachant (1994), influenciado pelas ideias de Coase (1960), comprova que também o Acordo Voluntário, como instrumento que promove a negociação entre os agentes privados, garante a implementação de um qualquer “objectivo ambiental” ao mínimo custo. Defendendo este último autor (Glachant, 1994, pág. 47) que a diferença analítica entre um instrumento económico do tipo “direitos de emissão” (Dales, 1967) e a utilização de um acordo voluntário encontra-se apenas no facto do mecanismo de coordenação não ser o mercado mas antes a negociação.

Existe, assim a percepção de que a discussão da eficiência dos instrumentos de Política Ambiental, nesta perspectiva de minimização dos custos operacionais, não se deve prender a estes cenários claramente simplistas mas deve-se, antes, debruçar sobre os reais problemas que se verificam no mercado, nomeadamente a existência de incerteza e de deficiências de informação.

Dando este passo, e sem entrar numa discussão detalhada sobre a eficiência dos instrumentos de regulamentação pública³⁰, retenha-se em relação aos “instrumentos económicos” que estes, em qualquer cenário, apresentam sempre uma característica importante de instrumento óptimo.

Os “instrumentos económicos”, ao provocarem a internalização de um custo associado a uma externalidade negativa, equiparam o “ambiente” a um outro qualquer recurso económico, modificando as previsões de custos e benefícios do agente poluidor, influenciando, por esse motivo, a sua actuação que, se racional e sem estar condicionada (como acontece com a “regulamentação directa”), é orientada de acordo com os seus custos e tende a promover constantemente uma situação próxima à desejada equimarginalidade de custos no curto e no longo prazo.

Concentrando as atenções sobre o Acordo Voluntário, mantendo presente o objectivo da equimarginalidade dos custos e antes de se abordar especificamente as

situações de “informação assimétrica”, destaque-se um conjunto de características que são, normalmente, atribuídas a esta forma de acção e que representam contributos positivos para a sua eficiência (algumas delas foram já sendo referidas ao longo do texto):

- (1º.) Uma primeira vantagem apontada unanimemente ao Acordo Voluntário é a sua flexibilidade. Flexibilidade esta, que, no seu contributo para a eficiência, pode ser entendida de diferentes formas:
- (i) o instrumento pode ser entendido como flexível porquanto apresenta um pequeno “grau de estrutura formal”, permitindo, por esse motivo, uma grande flexibilidade de acção aos agentes regulamentados, o que é importante numa perspectiva de eficiência estática e dinâmica (IEA, 1997);
 - (ii) a flexibilidade pode resultar da possibilidade de adaptação da regulamentação às condições e necessidades específicas das empresas (Lévêque e Nadai, 1995), i.e., a “personalização” da regulamentação;
 - (iii) a flexibilidade pode estar associada à possibilidade do instrumento integrar um “mix variado de mecanismos” que podem chegar a ser contrapartidas (positivas ou negativas) ao cumprimento, com um impacto semelhante aos “instrumentos económicos” (Storey, 1996); ou,
 - (iv) o instrumento pode ser entendido como flexível por permitir a coordenação com a regulamentação pública, complementando ou flexibilizando a sua implementação (COM (96), 561 Final).
- (2º.) Uma segunda vantagem, que lhe é igualmente atribuída por diferentes autores, corresponde à rapidez de implementação das medidas adoptadas (IEA, 1997, Peters, 1993) e à perspectiva de estabilidade no longo prazo das regras que regulamentam o ambiente.
- Apoiando-se a criação deste instrumento na cooperação e coordenação entre o agente público e um conjunto bem definido de agentes privados, acredita-se que “as obrigações ambientais para a indústria se tornam efectivas, relativamente mais cedo” (COM (96), 561 Final, pág. 7).

³⁰ Como referências para a análise da eficiência dos instrumentos de regulamentação pública em situações que extravasam o modelo da concorrência perfeita pura, veja-se, por exemplo, Weitzman

Ainda na perspectiva temporal, o Acordo Voluntário pode ser entendido como uma forma de regulamentação do ambiente mais estável, por não estar dependente de ciclos legislativos, o que permite às empresas definir com maior segurança estratégias de médio/longo prazo (IEA, 1997).

(3º.) Associada à promoção da consciência ambientalista junto das empresas e da cooperação inter-empresas, intra-empresas e entre estas e o Governo, é ainda atribuída ao Acordo Voluntário a capacidade para: (i) incentivar uma postura pro-activa contra a usual posição reactiva face ao ambiente; (ii) incentivar acções preventivas sobre a “qualidade do ambiente”, acções estas que se desenvolvem ao nível dos processos de produção e não apenas pela integração de tecnologias de fim de processo (IEA, 1996); bem como, para (iii) aumentar a própria eficiência da produção (Glachant, 1997, Porter e Linde 1995).

Concentrando-nos, agora, sobre os problemas da incerteza e da assimetria de informação, a preocupação é a de aferir a capacidade dos Acordos Voluntários para superarem estas situações, assegurando, simultaneamente, que cada agente económico intervém adoptando uma actuação eficiente em relação aos custos em que incorre, i.e., que cada agente económico concorre para a minimização dos custos social da medida.

No que se refere às situações de incerteza, nomeadamente de “incerteza genuína”, recorde-se, apenas, um comentário repetido mais do que uma vez ao longo do texto, sobre as potencialidades desta forma de regulamentação do ambiente na criação dos instrumentos necessários para ultrapassar tal deficiência: o Acordo Voluntário, criando e potencializando os mecanismos de cooperação entre Governo e agentes, empresa e empresa, e dentro da própria empresa, dinamiza os processos de “aprendizagem colectiva” necessários para a eficiente transposição dos problemas de incerteza (Aggeri e Hatchuel, 1997, Whiston e Glachant, 1996).

Sendo esta afirmação, relacionada com a incerteza, comprovada pelas inúmeras referências que já foram feitas, justifica-se que se desenvolva uma análise mais detalhada em relação à segunda fonte de problemas, a “assimetria de informação”, que se apresenta como um dos principais entraves à eficiência de uma qualquer forma de regulamentação, e cuja resolução é mais complexa.

(1974) ou Bohm e Russel (1985).

A “assimetria de informação” na co-regulamentação

Quando abordámos, no primeiro capítulo, o fenómeno da “captura”, referimos que uma das perspectivas sob a qual ela pode ser observada é nos proposta por Laffont e Tirole (1991) no âmbito da “teoria normativa da regulamentação” (Lévêque, 1996 b). Segundo esta corrente de pensamento, a “captura” existe apenas numa situação de “informação assimétrica”, porquanto na ausência de tais assimetrias, as firmas em causa não teriam a capacidade para extrair renda, e por esse motivo não tinham qualquer incentivo para influenciar o resultado da regulamentação.

Neste enquadramento, é importante ter presente, que os problemas da “assimetria de informação” e a possibilidade da “captura”, existem na regulamentação pública, apenas pelo facto do regulamentador público necessitar de recolher um determinado conjunto de informações, detidas pelos agentes privados, por forma a otimizar o efeito da sua acção sobre a economia. Concretamente, no âmbito da regulamentação do ambiente, o regulamentador público necessita de informações sobre o montante de descarga de poluente e a função de custo das empresas que lhe permitam desenhar e implementar uma regulamentação eficiente.

Estendendo esta perspectiva, que nos é proposta pela “teoria normativa da regulamentação”, para um processo de auto-regulamentação liderado por uma Associação de empresas, o aproveitamento da “assimetria de informação”, associada à “captura” da renda criada, mantém-se, enquanto as empresas, detentoras da informação, apreenderem esta situação como um factor de vantagens competitiva (originando-se assim a insegurança que Ian Maitland, 1995, coloca na base do fracasso da auto-regulamentação), e a Associação continua a necessitar de ter acesso aquela informação para criar um instrumento eficiente.

Num ou noutro cenário, e sob o requisito de eficiência num enquadramento de “informação assimétrica”, o Acordo Voluntário, pode ser apontado como uma forma, privilegiada, de acesso do regulamentador público e das empresas à informação de que necessitam, ao tornar a negociação, e logo a comunicação, no instrumento institucional de regulamentação.

No entanto, apesar da criação de um canal privilegiado de comunicação, a co-regulamentação não garante o acesso imediato e sem “ruídos” à informação de que se necessita sobre as descargas de poluentes e os custos envolvidos. A não ser que existam condições privilegiadas de confiança, as empresas mantêm as vantagens da manutenção tanto de situações de “selecção adversa” como de “risco moral”, pelo que a confirmação ou negação da possibilidade levantada no parágrafo anterior, passa pela avaliação da capacidade do Acordo Voluntário para superar a “assimetria de informação” com que também se defronta.

Neste campo, o Acordo Voluntário, para além da vantagem em comunicação, integra, na realidade, uma característica que parece ser favorável. Essa característica, que já salientámos, corresponde à flexibilidade de conteúdo, i.e., à possibilidade de contemplar mais do que um instrumento de intervenção, permitindo a coordenação de incentivos de carácter financeiro com outro tipo de incentivos e apoios não financeiros.

Sem a intervenção directa do agente público, o primeiro aspecto dissuasor face à manutenção da “selecção adversa” ou do “risco moral” pelas empresas, está associado às vantagens que estas retiram do próprio acordo. Tais vantagens, que justificam a participação dos agentes privados, e que iremos enumerar no ponto 2.4.2., derivam, em grande parte, dos factores que induzem as empresas à auto-regulamentação e resultam, essencialmente, da publicidade positiva, da flexibilidade de implementação e da sobreposição à regulamentação pública.

Admitindo a existência destas vantagens para o agente privado na utilização e no sucesso do Acordo Voluntário, a racionalidade implica que estes actuem honestamente e promovam o bom funcionamento do acordo.

Retomando o problema, na perspectiva da intervenção do Governo, tendo presente que, independentemente das vantagens, a eco-gestão implica sempre custos para as empresas, é possível promover a participação honesta incluindo no acordo incentivos financeiros e/ou não financeiros.

De entre os não financeiros, refira-se a possibilidade de contemplar no acordo apoios: à promoção da I&D, à partilha de informação e de experiência, à execução de auditorias ambientais e respectiva publicação dos resultados, à publicitação da opção ambientalista das empresas e a processos de I&D associados ao ambiente (i.e.,

integração no acordo de mecanismos semelhantes aos instrumentos “horizontais de apoio” à gestão ambiental).

No que se refere aos instrumentos financeiros, negligenciando diferentes possibilidades de incentivos próximos aos “mecanismos de apoio financeiro”, concentremos a nossa atenção, na exposição teoricamente, de Carraro e Siniscalco (1994).

Estes dois autores, dão um passo em frente neste cenário de “assimetria de informação”, apresentando um esquema de incentivos que, ao utilizar a flexibilidade dos acordos, garante, simultaneamente, a participação das empresas no programa ambiental, e que cada uma participa adoptando uma postura que concorre para a minimização do custo social, i.e., que concorre para a eficiência do acordo.

O esquema desenvolvido por estes dois professores, admite a possibilidade de criação de diferentes Acordos Voluntários, entre o Governo e um grupo diversificado de indústrias, em que se estabelecem objectivos ambientais e simultaneamente se concedem apoios financeiros à sua execução. Os acordos distinguem-se entre si, não pelo objectivo que estabelecem, que é o mesmo para todos, mas antes pelo apoio financeiro (subsídio) que concedem.

Neste modelo, as empresas envolvidas, apresentam, inicialmente, níveis de emissão (ou tecnológicos) diferentes, desconhecidos pelo Governo, e incorrem num esforço de I&D para a redução da emissão, que é igualmente não observável pelo agente público. Como sabem que o seu esforço financeiro é subsidiado, têm um incentivo para anunciarem um custo sobrestimado, pelo que, no “processo de negociação que conduz ao Acordo Voluntário o Governo faz face a um problema de risco moral originado num problema de selecção adversa.” (Carraro e Siniscalco, 1994, pág. 7)

Estando o Governo dependente das informações que provêm da empresa, os autores defendem a possibilidade de se criar um esquema de acordos que, obedecendo às restrições de participação do Governo (que se garanta um acréscimo no bem estar) e às restrições de participação das empresas (que não incorram numa perda financeira), incentive estas a escolher o acordo que maximize os seus lucros, revelando, simultaneamente, qual o esforço de redução do impacto ambiental que fazem, promovendo, desta forma, a eficiência económica do instrumento.

Generalizando a interpretação final de Carraro e Siniscalco (1994, pág. 10 e 11), a um modelo com diferentes empresas, este esquema caracteriza-se da seguinte forma:



- o Governo oferece um conjunto diversificado de acordos, com diferentes níveis de subsídios, por forma a separar as empresas mais poluidoras das menos poluidoras;
- cada nível de subsídio atribuído deve ser tal que compense pelo custo de investimento, observável, e pelos custos não observáveis associados ao esforço em I&D em que incorrem as empresas;
- o mecanismos de auto selecção, eficiente, requerem que o subsídio concedido às empresas mais poluidoras cubra exactamente os custos em que estas incorrem no investimento de redução de emissão e no esforço de I&D, e o subsídio às empresas menos poluidoras devem incluir, ainda, um prémio de informação para as induzir a revelar, correctamente, o seu nível de poluição inicial.

Concluindo, note-se que a adopção deste esquema, que parece solucionar o problema da “assimetria de informação”, contém duas implicações importantes: primeiro, no equilíbrio, as empresas mais poluentes devem incorrer num custo de abatimento de poluição superior às restantes empresas; segundo, as empresas menos poluentes devem usufruir de um prémio de informação para que não se sintam tentadas a revelar um nível de emissão inicial superior ao real.

Desta forma, a estratégia para ultrapassar as insuficiências de informação, com o recurso a incentivos financeiros, passa pela disponibilização, às empresas, de contratos, que obedeçam a um esquema de diferenciação capaz de as incentivar a revelar a informação que detêm.³¹

Esta solução, não está, no entanto, isenta de críticas como nos revela Glachant (1993), que ao referir-se ao texto de Farrell, realça o facto de não se considerarem, neste tipo de soluções, os custos administrativos envolvidos. Tal permite a Glachant (1993, pág. 49) deixar, em aberto uma questão: “Serão os custos administrativos de utilização e

criação de um mecanismo revelador da verdade, inferiores aos ganhos esperados em termos da eficiência permitida pela redução da assimetria de informação?”

Ainda Glachant (1993, pág. 48), reconhece a possibilidade do Governo recorrer a outros mecanismos para superar a “assimetria de informação”. Referindo-se, nomeadamente, ao trabalho de Ménard (1990), aponta a possibilidade do Governo optar por três estratégias distintas para descobrir a informação de que necessita. Duas dessas estratégias, não necessitam sequer da participação ou consulta às empresas: primeiro, o Governo pode auditar as empresas, o que mantém, contudo, a possibilidade de “selecção adversa”, pois a empresa pode ocultar determinada informação tecnológica apenas por si conhecida; segundo, o Governo pode analisar o histórico da empresa quanto ao seu desempenho na redução das emissões de poluição. Na última das estratégias, Glachant refere a possibilidade de recurso a incentivos financeiros, que atrás analisámos num esquema de contrato, mas que podem ser utilizados no âmbito da regulamentação pública (tenha-se, por exemplo, em atenção o texto de Kwerel, 1977³²).

Tendo em conta a última das estratégias apontadas para ultrapassar a “assimetria de informação”, num enquadramento de regulamentação pública, a opção entre o acordo voluntário (negociação) e essas estratégias (intervenção do estado) teria de se basear, novamente, como realçou Coase (1960), na comparação dos custos e dos benefícios, totais, envolvidos.

2.2.2. A eficiência dinâmica da co-regulamentação

A segunda dimensão de avaliação dos Acordos Voluntários, concentra-se sobre a capacidade destes para manterem, de forma sustentada, as acções de valorização e conservação da “qualidade do ambiente”. Colocando de parte a avaliação estática do “custo-eficiência”, tenta-se aferir a capacidade do instrumento para promover mudanças, nomeadamente tecnologias, que induzam a reduções constantes, no médio e longo

³¹ Realce-se a proximidade na essência de funcionamento dos instrumentos de mercado e do Acordo Voluntário, sendo que o primeiro incentiva o agente a adoptar uma determinada acção por intermédio dos mecanismos de mercado e a segundo por intermédio da negociação.

³² Nesse artigo Kwerel, prova que a regulamentação por combinação de taxas de emissão e licenças de emissão incentiva as empresas a revelarem informação correcta.

prazo, dos níveis de poluição, conservando de forma sustentada a “qualidade do ambiente”. (Kemp, 1997)

Pelo exposto até ao momento, é fácil entender que neste campo da “eficiência dinâmica” se atribuem, à partida, três vantagens ao Acordo Voluntário, este (i) é um instrumento flexível no seu conteúdo e aplicação, pelo que atribui à empresa maior liberdade na forma como actua; (ii) é um instrumento que promove a cooperação inter e intra-empresas, potencialmente favorável a uma evolução constante dos processos de defesa do ambiente; e (iii) é um instrumento que se baseia na co-responsabilização da empresa pelos resultados alcançados, o que contribui para a consciência ambientalista das empresas e, potencialmente, para um maior esforço destas na defesa da “qualidade do ambiente”. (Kemp, 1997)

Estes três factores, apesar de claramente positivos e evidentes para todos aqueles que defendem a utilização deste instrumento, não são, no entanto, suficientemente abrangentes, nem nos aspectos positivos, que realçam, nem nos factores negativos, que negligenciam.

Para melhor apreender as potencialidade do Acordo Voluntário, enquanto instrumento dinâmico de conservação da “qualidade do ambiente”, recorra-se ao texto de Ashford (1997), em que este autor aborda a relação entre as iniciativas voluntárias de defesa do ambiente com base na negociação, e a mudança tecnológica.

Neste texto, Ashford (1997) realça que uma empresa para conseguir desplotar um processo de mudança tecnológica, tem que ter “vontade, oportunidade e competência” para tal.

No entanto, ainda aquele autor, destaca que a capacidade da empresa para cumprir com estes três requisitos, depende, simultaneamente, do “instinto” inovador que lhe é inerente e dos recursos económicos à sua disposição. Concretamente, e deixando de fora a motivação intrínseca à inovação, o autor identifica três potenciais problemas com que a empresa se pode defrontar (Ashford, 1997, pág. 13): 1º. não deter a informação necessária, 2º. não deter o *Know-how*, necessário, 3º. sofrer de falta de recursos para investir.

É no apoio a estas três deficiências, que a forma como se regulamenta a acção sobre o ambiente pode assumir um papel de grande influência, e é precisamente neste

âmbito, que o Acordo Voluntário na sua, flexibilidade, promoção da cooperação e responsabilização do agente privado, podem representar um contributo positivo.

A importância da flexibilidade do Acordo Voluntário para a “eficiência dinâmica”

Deixando de lado os “Acordos Voluntários para cooperação em I&D”, cujo impacto sobre a mudança tecnológica é imediato, recorde-se que a flexibilidade dos Acordos Voluntários é consequência, por um lado, da possibilidade de adaptação dos acordos às necessidades da indústria e, por outro, da possibilidade de integração de um *mix* variado de medidas que visem melhorar a “qualidade do ambiente”.

Neste enquadramento de possibilidades, e colocando-nos no âmbito de acordos cujo objecto seja a definição dos “meios de implementação”, pode-se admitir que o Acordo Voluntário não só integra todo um conjunto de incentivos directos à inovação como pode contemplar um conjunto de mecanismos potencializadores dessa inovação.

Em relação ao primeiro destes dois elementos, os incentivos directos à inovação, refira-se, por exemplo, a possibilidade de integrar no acordo um mecanismo do tipo “*innovation waivers*”, que corresponde a uma dilatação do prazo para cumprimento com determinado objectivo ambiental sob a intenção de se promover determinado processo inovador. Esta estratégia de implementação, apontada como uma dos mais eficientes para promover a inovação, é compatível com a utilização do Acordo Voluntário, nomeadamente quando este aparece sob a forma de acordo “complementar” ou de “apoio” à regulamentação pública. (Kemp, 1997; Ashford, 1997)

No que se refere aos mecanismos potenciadores da inovação, recorde-se que na sua flexibilidade de conteúdo, o Acordo Voluntário pode integrar mecanismos de contrapartida ao cumprimento, semelhantes aos incentivos que constituem os “instrumentos económicos”. Uma vez próximo a estes instrumentos de regulamentação pública, a sua bondade em termos dinâmicos é imediata, pois, como realça Kemp (1997, pág. 314), “sob políticas com base em incentivos, o inovador é capaz de explorar um ganho extra pela redução adicional das suas emissões (sob a regulamentação directa os benefícios marginais de redução extra das emissões são zero).”

Para além desta característica positiva, inerente ao próprio acordo, existem, ainda outros mecanismos que potencializam a inovação tecnológica, relacionados

essencialmente, com a dinamização dos fluxos de informação, e com a dinamização da cooperação, o que nos leva a abordar o segundo dos três factores acima referidos.

A importância da cooperação induzida pelo Acordo Voluntário para a “eficiência dinâmica”

Algumas das virtudes da cooperação foram já expostas, realçando-se a capacidade do Acordo Voluntário para dinamizar as relações de informação e aprendizagem entre Governo e empresa, empresas e empresas, e dentro das próprias empresas, o que permitia o desenvolvimento de processos de “aprendizagem colectiva”.(Aggeri e Hutchuel, 1997).

Esta característica do Acordo Voluntário, apresenta potencialidades evidentes na dinamização do processo de inovação, bem como nos processos de I&D e difusão que a antecedem e precedem.

A sua importância pode ser reforçada, positivamente, se se integrarem, no acordo, mecanismos, que institucionalizem os canais de informação e a coordenação de esforços para a mudança tecnológica, tais como: a promoção da criação de grupos de trabalho em determinadas áreas ou a promoção mecanismos de partilha de *Know-How*. (EPA , 1996)

A importância da “consciência ambientalista” induzida pelo Acordo Voluntário para a “eficiência dinâmica”

Finalmente, a partilha de responsabilidades por Governo e Empresas, pelo sucesso da acção sobre a "qualidade do ambiente", coloca as últimas numa posição em que lhes são exigidos esforços concretos em defesa do ambiente sob pena de deteriorarem a sua imagem pública ou de serem, juridicamente, chamados à responsabilidade.

É sob este peso que a empresa assume a necessidade de transferência da preocupação da simples recuperação ambiental para a prevenção ambiental³³, e integra, voluntariamente, um conjunto de mecanismos favoráveis à mudança tecnológica, nomeadamente: auditorias ambientais, importantes para a difusão de informação;

³³ Transferência eventualmente importante para que a inovação seja feita ao longo do processo produtivo e não, apenas, ao nível das tecnologias de fim do processo.

mecanismos de concessão de “rótulos verdes”, importantes para criar esforços de inovação ambiental (especialmente, inovação no produto) ao nível de toda uma indústria (Ashford, 1997, pág. 7); ou programas internos de I&D, cujo impacto sobre a opinião pública lhes é claramente favorável.

Abandonando estes três aspectos, destaque-se, no entanto, que nem todo o processo de co-regulamentação e o consequente Acordo Voluntário, é positivo numa perspectiva de eficiência dinâmica. Uma vez mais o perigo de “captura”, a tendência para a diminuição dos objectivos ambientais quando a indústria tem grande capacidade de influência, e as deficiências ao nível da execução do contrato, em especial quando este não tem força jurídica, colocam dúvidas sobre a capacidade do acordo, tanto para alcançar os objectivos propostos (tema relacionado com a eficácia que abordaremos no próximo ponto) como para garantir a dinâmica de mudança tecnológica favorável ao ambiente, no longo prazo (Kemp, 1997, pág. 320 e 321; Ashford, 1997, pág. 9).

Perante tal situação, e se o objectivo do regulamentador for a promoção do desenvolvimento tecnológico em determinado sentido, ou a implementação de uma tecnologia inovadora no processo (por substituição de tecnologias de fim do processo), o insucesso do Acordo Voluntário poderá ter como consequência uma intervenção regulamentadora do Governo, com o estabelecimento de “padrões tecnológicos”. “Neste sentido, as medidas voluntárias, apesar de representarem uma intensidade de intervenção pequena, podem implicar no longo prazo uma espiral de intervenção com níveis de regulamentação directa excessivamente altos” (Rennings, Brockmann e Bergmann, 1997, pág. 23).

Em conclusão, é inegável a bondade de algumas das características dos Acordos Voluntários na perspectiva dinâmica de defesa do ambiente no longo prazo. Bondade esta que advém: (i) da sua, possível, proximidade aos instrumentos económicos ou de complementaridade em relação á regulamentação pública por instrumentos económicos (Rennings, 1997); (ii) da sua flexibilidade; (iii) do incentivo à cooperação; (iv) e da responsabilização do agente privado.

Existem, no entanto, factores de ineficiência especificamente associados ao poder de influência do grupo de interesse, empresas, e ao aproveitamento das “assimetrias de

informação” com particular relevo, nos acordos cujo objecto é a definição dos objectivos ambientais.

O impacto final sobre a mudança tecnológica, favorável à “qualidade do ambiente”, depende das características específicas do acordo e em particular do esforço do agente público para incentivar, dinamizar e garantir a integração de elementos favoráveis à inovação.³⁴

2.2.3. A eficácia da co-regulamentação

No tratamento da eficiência da co-regulamentação, abordámos os aspectos referentes ao processo de criação e ao conteúdo dos Acordos Voluntários, sem colocarmos em questão a capacidade dos agentes responsáveis para executarem as medidas adoptadas. Negligenciámos, desta forma, a capacidade dos Acordos Voluntários, enquanto instrumentos de Política Ambiental, para garantir o cumprimento dos objectivos propostos, i.e., negligenciámos a questão da eficácia dos Acordos Voluntários.

Recordando a forma como escalonámos a regulamentação do ambiente num processo que integra três fases sequenciais, - 1º. criação do objectivo ambiental, 2º. definição do “meio de implementação”, 3º. implementação das medidas adoptadas e o controlo da sua execução - é fácil compreender que do sucesso da última destas três fases depende o resultado real da Política Ambiental, pelo que a questão da eficácia merece alguma atenção.

Por este motivo, procure-se observar os condicionantes da eficácia do Acordo Voluntário enquanto instrumento de Política Ambiental, i.e., procure-se analisar a capacidade do Acordo Voluntário para colocar em prática e com sucesso, as medidas adoptadas.

O primeiro aspecto a abordar, neste âmbito, está directamente relacionado com a primeira das tipificações apresentadas no ponto 2.1.3. e refere-se ao estatuto legal do

³⁴ Reconhecida a bondade dos instrumentos económicos de regulamentação pública, neste âmbito da eficiência dinâmica, por diferentes autores como Kemp (1997), é importante que se sublinhe a insistência com que Rennings, Brockmann e Bergmann (1997), apresentam a combinação dos Acordos Voluntários com essa forma de regulamentação pública, como solução para qualquer ineficiência deste instrumento.

Acordo Voluntário, o que nos leva a abordar a discussão em torno da sua credibilidade e utilidade.

Como foi exposto atrás, o Acordo Voluntário pode existir enquanto acordo com vínculo legal (Contrato Voluntário) ou, apenas enquanto acordo informal entre um agente privado e um agente público, sem vínculo legal.

À partida, a existência de reconhecimento legal do compromisso assumido pelas partes contratantes, não é um garante de cumprimento, mas é, pelo menos, um factor de credibilização, ao criar instrumentos de persecução legal, de punição automática ou de concessão de benefícios, e, desta forma, de intimidação e de motivação ao cumprimento.

No caso de inexistência de estatuto legal, todos aqueles aspectos de credibilização são colocados em causa o que pode originar um sentimento de desconfiança face a esta forma de regulamentação, tanto por parte da sociedade como por parte dos próprios participantes. Nesta situação, a eficácia do acordo fica dependente do empenho e da honestidade dos participantes ou da implementação de sistemas de sanções informais.³⁵

Tenha-se, no entanto, presente, que a existência ou não de um vínculo legal ao acordo, não impede que a sua eficácia permaneça ameaçada por dois factores que afectam transversalmente todas as formas de regulamentação do ambiente: as dificuldades de implementação e controlo e as dificuldades de acesso à informação necessária para desempenhar tais tarefas. Factores estes, cujo impacto negativo sobre a eficácia da regulamentação decorre da possibilidade que abrem à existência de situações de “acção escondida” (i.e. “risco moral”) e logo de “*free riding*”.

Essencialmente, a tendência da empresa para esconder a sua acção, após implementada determinada regulamentação, decorre ou da incompatibilidade entre os objectivos acordados e os interesses individuais das empresas, i.e., incompatibilidade entre os objectivos do “principal”, responsável pela execução da regulamentação, e do “agente” empresa (que se repercute numa posição concordante com o “dilema do prisioneiro”), ou da incerteza quanto à actuação dos restantes participantes no acordo (que se reflecte num “problema de segurança”). (Maitland, 1985)

³⁵ Sistemas de sanções estes, que, como referimos no ponto 2.1.3. podem passar pela: aplicação de multas decididas entre os participantes, perda de privilégios financeiros ou não financeiros (integrando-se aqui, por exemplo, a perda de privilégios face à regulamentação pública em vigor), criação de publicidade negativa, substituição da co-regulamentação por regulamentação pública (Webb e Morrison, 1997), ou pelo isolamento económico e comercial.

Por recurso à “assimetria de informação”, perante as deficiências administrativas de controlo e sob estes argumentos, a empresa pode não cumprir com as medidas implementadas, ameaçando definitivamente a execução dos objectivos expressos na regulamentação do ambiente.

Prendendo-se o objecto do presente ponto com a eficácia da co-regulamentação, procure-se identificar os instrumentos, à disposição desta forma de regulamentação, que tenham a capacidade para ultrapassar estas deficiências e garantir a sua eficaz execução.³⁶

De entre tais instrumentos, distingam-se dois grupos: instrumentos que integram incentivos financeiros ao cumprimento do acordo e instrumentos que integram incentivos não financeiros ao cumprimento do acordo.

Instrumentos que integram incentivos financeiros ao cumprimento do acordo

Explorando a possibilidade de conceber um instrumento que permita alcançar determinado objectivo ambiental definido, aplicável em situações de informação limitada com respeito à emissão individual ou aos custos de abatimento, Xepapadeas (1989) propõe o recurso a contratos entre o agente responsável pela execução da Política Ambiental e os agentes poluidores³⁷.

Enquadrando a utilização de tal instrumento numa situação de “risco moral”, aquele autor identifica a eficiência de tais contratos com as suas capacidades para

³⁶ Limitando o objecto deste ponto à avaliação da capacidade da co-regulamentação para garantir a boa execução da Política Ambiental, temos consciência que estamos a negligenciar um elemento importante nesta análise.

Assumindo uma deficiência tradicional dos estudos no âmbito da Política Ambiental, continuamos a considerar a empresa como uma “caixa negra”, pelo que negligenciamos um aspecto de potencial interesse que seria a integração dos sistemas de incentivos internos às empresas (relacionado com este tema tenha-se como referência os textos: Gabel e Sinclair-Desgagné, 1993, 1995; Sinclair-Desgagné e Gabel, 1996).

³⁷ A proposta de Xepapadeas (1991) corresponde à criação de um contrato que substitua as necessidades de controlo por parte do agente responsável pela execução das medidas acordadas. No âmbito do texto que temos vindo a desenvolver sob o tema da co-regulamentação, podemos observar esta proposta de duas formas: ou consideramos que a co-regulamentação tem como resultado um “acordo de controlo e informação” que poderia corresponder, exactamente, aos acordos definidos por este autor; ou consideramos, que as características aqui apontadas para os contratos eficientes seriam integradas, como instrumentos complementares de execução a um acordo com objectivos mais amplos (note-se que quando abordamos os Acordos Voluntários de controlo e informação, realçamos a possibilidade destes serem complementares a qualquer um dos outros Acordos Voluntários descritos).

“induzirem o poluidor a adoptar uma política de diminuição de emissão óptima, na ausência de controlo efectivo pelo agente.” (Xepapadeas, 1989, pág. 120)

Sob a influência dos desenvolvimentos teóricos relacionados com o funcionamento das “equipas”, em situações de “acção escondida” (e em especial os artigos Holmstrom, 1982 e Rasmusen, 1987), Xepapadeas (1989) estabelece que os termos de tais contractos deveriam contemplar a atribuição de subsídios e de multas aos agentes poluidores, de acordo com os desvios verificados entre os níveis de poluição estabelecidos como objectivo e os níveis reais observados num “ponto receptor comum”³⁸.

Com base em tais características, dois tipos de contratos são propostos como, potencialmente, eficientes: contratos com orçamento equilibrado e contratos sem orçamento equilibrado. A distinção entre estes contratos depende do modo como os subsídios ou as multas são impostas aos agentes poluidores (Xepapadeas, 1993, pág. 121):

- contratos com orçamento equilibrado: em que os pagamentos totais (positivos e negativos) conferidos ao poluidor, no caso de desvio entre os níveis de concentração de poluição desejados e os observados, são iguais à avaliação social das reduções de emissão (cuja eficiência é defendida por Rasmusen, 1987);
- contratos sem orçamento equilibrado: em que os pagamentos totais (positivos e negativos) conferidos ao poluidor, no caso de desvio entre os níveis de concentração de poluição desejados e os observados, são diferentes da avaliação social das reduções de emissão (cuja eficiência é defendida por Holmstrom, 1982).

³⁸ Entenda-se por “ponto receptor comum” um local em que o agente responsável pelo controlo da emissão pode observar o nível global de um determinado poluente, sem que seja possível identificar a origem, individual, da emissão.

Desta forma, ao admitirmos que os níveis reais de poluição são observados num “ponto receptor comum”, estamos a admitir a impossibilidade do agente controlador em identificar a empresa individualmente responsável por uma emissão acima ou abaixo dos objectivos estabelecidos (impossibilidade esta que materializa o “risco moral” envolvido).

Contractos com orçamento equilibrado

Neste tipo de contratos, prevê-se uma distribuição de um subsídio (ótimo) equivalente ao benefício social líquido³⁹, sempre que se atinjam os objectivos estabelecidos (medidos no “ponto receptor comum”); ou a imposição de uma multa (subsídio negativo) a um ou mais dos agentes poluidores, com a distribuição de subsídios aos restantes, sempre que se verifique um desvio face àquele objectivo. No último caso, para que se mantenha a regra de equilíbrio do orçamento, o subsídio distribuído é constituído pelo subsídio ótimo (do caso em que se cumprem as expectativas) acrescido do montante de multas pagas e afectado pela perdas de bem estar resultante do desvio verificado.

Obedecendo a este modelo, é proposta de Xepapadeas (1991), suportado no texto de Rasmusen (1987), que a regra de “eficiência” do contrato, tal como se estabeleceu acima, será cumprida sempre que os agentes envolvidos sejam adversos ao risco e a regra de escolha dos agentes sobre os quais poderá recair o subsídio seja aleatória.

Dentro deste tipo de contratos, e por referência ao texto de Rasmusen (1987) podemos ainda conceber dois sub-tipos extremos, que este autor denominou de “contrato do bode expiatório” e “contrato de massacre”. Em que, no primeiro, apenas um dos agentes poluidores é sujeito a multa, e no segundo, todos os agentes são sujeitos a multa com a excepção de um, que se torna no beneficiário único do subsídio.⁴⁰

Em relação à eficiência destes dois sub-tipos de contratos atente-se a duas das três proposições demonstradas por Rasmusen (1991):

“2ª. Proposição: Se os agentes são adversos ao risco, desde que (a) a punição seja suficientemente grande, ou (b) a aversão ao risco suficientemente grande, existe um contrato de orçamento equilibrado eficiente.”

“3ª. Proposição: Se algum contrato de orçamento equilibrado consegue atingir um ótimo de Pareto o contrato de massacre consegue.”

³⁹ Entenda-se por benefício social líquido a diferença entre os benefícios sociais associados à redução de emissão e os custos de transacção em que se incorre na formulação do acordo, tal como define Xepapadeas (1991, pág. 120 e seguintes)

⁴⁰ Note-se que Xepapadeas (1991, pág. 122 e 123) apenas formaliza o contrato que Rasmusen denomina do “bode expiatório”, mas admite a possibilidade das multas incidirem sobre mais do que um agente

que ainda acrescenta na conclusão do seu artigo:

“Sob alguns parâmetros ambos os processos de lotaria [“lotaria do bode expiatório” ou a “lotaria do massacre”] apresentam um desempenho igualmente bom, mas a lotaria do massacre é capaz de atingir um primeiro óptimo perante agentes menos adversos ao risco ou perante menores punições.”

Contractos sem orçamento equilibrado

Neste segundo tipo de contratos, concebe-se a possibilidade de ultrapassar a deficiência associada ao “risco moral” pela imposição de uma penalidade colectiva, sempre que se exceda o objectivo ambiental previamente estabelecido.

Como expõe Holmstrom (1982), no primeiro dos teoremas que apresenta, num cenário em que os agentes não são adversos ao risco, um contrato com orçamento equilibrado não garante um resultado eficiente face aos objectivos do grupo de agentes.

Nesta situação:

“Os agentes podem encobrir a acção imprópria atrás da incerteza em relação ao culpado. Uma vez que é possível penalizar todos os agentes por um desvio no resultado, alguns dos agentes têm sempre um incentivo para capitalizar nesta deficiência de controlo.”

A solução apresentada por este autor, passa pela quebra da restrição do equilíbrio orçamental, constituindo-se um contrato em que nada acontece sempre que se atinjam os objectivos, e todos participantes são penalizados sempre que se fique aquém dos objectivos.

Uma vez apresentados os dois tipos de contratos, note-se que, tal como realça Xepapadeas (1991, pág. 124), a sua eficiência reside no facto dos diferentes esquemas tornarem a hipótese de não cumprimento com os objectivos estabelecidos, não atractiva.

poluidor, distribuindo-se os subsídios pelos restantes da forma necessária a manter o equilíbrio do

Tal acontece, pois as características dos contratos, tornam o lucro esperado de não cumprimento inferior ao lucro esperado sob o cumprimento, i.e., a eficiência dos esquemas discutidos, depende da capacidade de tornar níveis sub-óptimos de redução de emissão, não atractivos, pela combinação da penalização financeira com a expectativa de se ser alvo de penalização.

Destaque-se ainda, que, para além das especificidades na aplicação dos dois tipos de contratos, relacionadas, nomeadamente, com o grau de aversão ao risco dos agentes envolvidos, um conjunto de outras restrições, ou mesmo críticas, são avançadas pelos três autores referidos.

Uma primeira crítica a que devemos fazer referência, está na base do artigo de Rasmusen (1987) e justifica a “desconfiança” com que Xepapadeas (1991) apresenta os contratos sem orçamento equilibrado. Ambos os autores, realçam que o contrato cuja eficiência é defendida por Holmstrom (1982), apresenta como falha o facto de um pequeno desvio face ao objectivo inicial, desplotar imediatamente uma situação prejudicial para todos os agentes envolvidos o que pode provocar uma deserção colectiva ao acordo.

No entanto, note-se que Rasmusen (1989), consciente de que uma tentativa para alterar as regras de penalização desplotada pelas empresas penalizadas, também pode acontecer num acordo com orçamento equilibrado, sublinha a necessidade de tornar a penalização imediata à identificação do desvio por forma a evitar uma possível tentativa de reformulação do contrato.

Um segundo aspecto, apresentado por Holmstrom (1982) como essencial à eficiência do contrato com orçamento equilibrado, sendo este a presença de um terceiro agente, é ainda fonte de discórdia entre os diferentes autores. Holmstrom, sem diminuir à “eficiência” do contrato, como ela foi acima definida por Xepapadeas, considera necessária a presença de um terceiro agente que não tenha como função controlar o desempenho de cada participante no contrato (este é por pressuposto incontrolável), mas antes o de tornar possível a execução desse contrato responsabilizando-se pela gestão do esquema de incentivos.

Referindo-se directamente a este requisito apontado por Holmstrom, Rasmusen (1987) realça que a presença de um terceiro agente apenas vem acrescentar mais um

interesse no jogo contratual, originando uma nova fonte de ineficiência. Segundo este autor, se a remuneração deste novo agente estiver associada às penalizações por incumprimento, é da sua vantagem promover tais comportamentos por parte dos agentes.

Não nos parece, porém, que esta crítica de Rasmusen seja totalmente “justificada”, pois: primeiro para evitar o conflito de interesses apresentado, basta evitar uma ligação entre a remuneração do agente controlador e potenciais desvios face ao objectivo; segundo, tal como é induzido pelo texto de Xepapadeas, a presença do agente responsável pela execução da Política Ambiental é necessária em qualquer tipo de contrato; e finalmente, como faremos referência à frente, a presença de um terceiro agente com, alguma, capacidade de controlo (i.e., com capacidade para recolher alguma informação) pode constituir um reforço positivo à eficiência do próprio contrato.

Por último refira-se, que os diferentes modelos apresentados, enquanto teóricos, necessitam de um conjunto de informações de base, eventualmente excessivas, para que os resultados da sua implementação real correspondam aos previstos. Como Xepapadeas (1991, pág. 125) realça, para além da participação no contrato de todos os agentes emissores do poluente em causa (requisitos sem o qual dificilmente se evitava o aproveitamento de situações de *free-riding*), são necessárias informações sobre a poluição no “ponto receptor comum”, bem como informações sobre as preferências da sociedade, as funções de produção, as tecnologias de redução da poluição e as características dos poluentes.

Antes de abandonar a perspectiva dos instrumentos que integram incentivos financeiros ao cumprimento do acordo, e sem suporte teórico, pensamos merecedora de realce a hipótese de construção de um contrato (com orçamento equilibrado ou sem orçamento equilibrado, dependendo do enquadramento de implementação) com base num instrumento do tipo “depósito/reembolso”. A referência a este instrumento deve-se essencialmente às características que lhe são atribuídas quanto à sua eficácia e eficiência (Bhom, 1981), pelo facto de constituírem um mecanismo de penalizações/benefícios de impacto imediato e totalmente previsível pelos agentes participantes, com uma utilização simples e claramente adaptável às características de um Acordo Voluntário.

Instrumentos que não integram incentivos financeiros ao cumprimento do acordo

Para além daquele conjunto de instrumentos que permitem ultrapassar as deficiências no controlo da execução das medidas adoptadas, pela atribuição de incentivos financeiros aos agentes poluidores, é possível conceber um outro conjunto de instrumentos a integrar no Acordo Voluntário, com características que permitem anular, total ou parcialmente, as situações de “risco moral”, sem que se envolvam fluxos financeiros.

Estamo-nos a referir, por exemplo, à integração no acordo da obrigatoriedade: de realização de auditorias ambientais periódicas; de implementação de sistemas de gestão ambiental (eventualmente associados a processos de certificação); de obediência a um código de conduta; ou, simplesmente, de disponibilização de informação periódica.⁴¹

Com a exigência de cumprimento de tais requisitos, estariam, á partida, criadas condições para que os agentes poluidores se sentissem pressionados a fornecer a informação necessária ao correcto controlo da execução do acordo estabelecido.

Podem-se, no entanto, levantar questões sobre a força desta exigência e a veracidade dos depoimentos o que nos fariam retomar a discussão dos perigos da “assimetria de informação”, agora sob a forma de “informação escondida” (i.e., selecção adversa).

Julgamos, contudo, que neste caso a pressão para o cumprimento passa, por um lado pelas motivação privadas à participação no acordo (que serão alvo de exposição num próximo ponto), e por outro, pela inclusão, implícita ou explícita, de um conjunto de elementos de apoio relativamente simples.

A título de exemplo considerem-se os seguintes:

⁴¹ Como forma de realçar a importância deste tipo de incentivos para a eficácia dos Acordos Voluntários, tenha-se em atenção as orientações dadas pela Comissão Europeia, sobre a concepção de um acordo. Nomeadamente a Comissão aconselha a integração de um sistema de controlo de resultados que pode funcionar por recurso ao “Sistema Voluntário de Auto Gestão e Auditoria Ambiental” (Regulamento da CEE No. 1836/93), bem como o recurso à “verificação independente dos resultados”.

Refira-se ainda que a integração nos Acordos Voluntários da obrigatoriedade de disponibilização periódica sobre a emissão de poluentes é ainda concordante com o reconhecimento legal do direito fundamental à informação sobre o estado do ambiente, que se começa a assumir em todas as sociedades desenvolvidas.

- (i) primeiro, há que manter a pressão da ameaça, credível, da regulamentação pública, sobre a possibilidade de anulação do contrato, associada a uma posição flexível e sem restrições nas opções políticas do Governo, que desta forma se “mantém em controlo” (Rennings, Brokmann e Bergmann, 1997);
- (ii) segundo, há que aumentar os benefícios que advêm da imagem pública de defesa do ambiente, reforçando a publicidade positiva associada à assinatura e cumprimento do contrato e a publicidade negativa associada ao incumprimento;
- (iii) terceiro, há que conferir vantagens ao aumento dos fluxos de comunicação, promovendo, por exemplo, a criação de centros de recolha e disponibilização informação que decorram das diferentes experiências ou a criação de grupos de trabalho;
- (iv) quarto, é possível promover o envolvimento de agentes externos, que podem desempenhar, de entre outras, as funções de acompanhamento da execução e auditoria.
- (v) finalmente, há que garantir que qualquer penalização pelo incumprimento seja imediatamente implementada, e que tal represente a perda de qualquer privilégio;

A integração, no acordo, destes instrumentos e o consequente aumento de informação à disposição dos participantes, para além de contribuírem directamente para o aumento da eficácia do Acordo Voluntário, facilitando o controlo da sua execução, contribuem ainda indirectamente para esse propósito quando combinados com os instrumentos que integram incentivos financeiros.

Neste aspecto, os diferentes autores, atrás citados, mesmo defendendo as virtudes da utilização isolada dos contratos apresentados, admitem que um aumento da informação, por melhoria dos sistemas de controlo, contribui para a eficácia do contrato.

Um primeiro benefício é evidente, se recordarmos que o objectivo último é garantir que o lucro esperado de não cumprimento sejam inferiores aos lucros esperados sob o cumprimento. Sendo o lucro esperado o resultado da combinação da penalização com a probabilidade de se ser dado como infractor, o aumento dos

instrumentos de informação aumentam o risco das perdas, permitindo uma acção cumpridora com menores penalizações.

Rasmusen (1987, pág. 432), consciente de que o padrão aleatório de penalizações, integrado nos contratos com orçamento equilibrado, pode parecer “moralmente errado”, realça os benefícios de um aumento da informação sobre a responsabilidade individual pela poluição. Nessas situações, os esforços de redução de emissão observados, podem ser utilizados na atribuição da penalização, o que aumenta a probabilidade de penalização do agente infractor reduzindo o seu conteúdo “moralmente questionável”.

Também Holmstrom (1982) sublinha os benefícios do aumento de informação, nos casos em que se utilizem “contratos sem equilíbrio orçamental”, destacando que “perante incerteza na produção e se o agente for adverso ao risco, ou se tiver uma dotação limitada, a monitorização torna-se num instrumento importante para corrigir o risco moral [...]”.

Ao longo deste ponto, a eficácia da co-regulamentação foi abordado, observando-se, em exclusivo, a capacidade dessa forma de regulamentação para garantir a execução dos objectivos propostos. Esta apresentação segue de perto a noção tradicional de eficácia, mas negligencia dois aspectos a ela relacionados que merecem tratamento: primeiro, tendo presente que uma das implicações da co-regulamentação é a transferência de parte da (ou de toda a) responsabilidade de execução da regulamentação do Governo para a Associação (ou para as empresas), há que observar o desempenho destas na execução desta tarefa (ponto 2.2.3.1.); segundo, numa perspectiva mais lata de eficácia, podemos entende-la, não como a capacidade para executar um objectivo estabelecido, mas antes, como a capacidade para garantir o cumprimento de um objectivo ambiental máximo, neste sentido, há que analisar as repercussões da opção pela co-regulamentação sobre a “bondade” do objectivo ambiental estabelecido (ponto 2.2.3.2.).

2.2.3.1. Governo *versus* Associação, como agentes responsáveis pela execução do contrato

Um dos principais incentivos à utilização da co-regulamentação, na perspectiva do regulamentador público, é a possibilidade de, por um lado, partilhar a responsabilidade pela execução da Política Ambiental com os agentes privados (Hansen, 1996), e por outro, repartir essa responsabilidade pelos diferentes agentes que afectam negativamente a “qualidade do ambiente” (nas palavras de, Aggeri e Hutchuel, 1997, implementar um conceito de “responsabilidade colectiva”).

Afirma-se, assim, que uma das motivações à co-regulamentação, passa sempre pela atribuição de maior responsabilidade ao agente privado, i.e. pela transferência para a Associação de empresas de uma responsabilidade concreta sobre a eficácia da regulamentação do ambiente.

Tendo presente a particularidade das capacidades, competências e objectivos das Associações, as repercussões dessa transferência para a eficácia da regulamentação podem ser diversas, e merecem alguma atenção.

Sob influência do texto de Schmelzer (1997), a expectativa que se pode criar em torno da participação da Associação é positiva, tanto na perspectiva dos custos envolvidos como na perspectiva da eficácia alcançada, porquanto se atribui à Associação a capacidade para anular, com maior facilidade, potenciais situações de *free-riding*.

Tal capacidade é consequência, essencialmente, de três factores: a criação de um “bem clube” desenvolvido no seio da Associação, o aparecimento de uma “obrigatoriedade moral” ao cumprimento, e finalmente a redução do próprio custo de transacção.

O primeiro desses factores, a criação de um “bem clube”, que corresponde a um bem colectivo para todas as empresas participantes na Associação, está relacionada, como expõe Schmelzer (1997), com a ausência de regulamentação pública, mas pode-se estender, na nossa perspectiva, a todos um conjunto de benefícios, “não exclusivos”, gerados pela acção da Associação. Á cabeça destes benefícios está a imagem positiva criada para o exterior, a que se associam outras vantagens como a flexibilidade da implementação da regulamentação ambiental ou a cooperação inter-empresas.

Directamente relacionado com o sentido corporativo da acção associativa, encontramos, ainda, o segundo factor importante para a eficácia da regulamentação, que é a “actuação das empresas de acordo com um princípio moral de reciprocidade” (Schmelzer, 1997). É de admitir que a consensualidade, inerente à aceitação voluntária de participação, e a criação, pelas próprias empresas, de sistemas de controlo, contribuam para um esforço “moral” de cumprimento, associado a um espírito de ética de grupo e de equidade, suportado, em primeira instância, por uma penalização simples, no caso de incumprimento, que é o isolamento económico e comercial.

Finalmente, é possível argumentar que a transferência de responsabilidade do Governo para a Associação, não só, permite reduzir os custos de transacção, como promove uma redução dos custos suportados pela sociedade e a sua justa repartição pelos agentes poluidores. Note-se que:

- ao Governo restará, quando muito, a necessidade de controlo de uma variável global de cumprimento, sem que se tenha de preocupar com informações individuais de cada empresa, pelo que os custos de implementação deixam de ser distribuídos pela sociedade mas são impostos directamente aos agentes poluidores (Webb e Morrison, 1997);
- retirando-se o Governo do “centro das atenções” reduzem-se, ainda, os movimentos de pressão política, restando, eventualmente a necessidade de justificação da Associação perante os Grupos Ambientalistas; e finalmente,
- é possível admitir o aproveitamento de mecanismos de comunicação internos à Associação que facilitem o fluxo de informação.

Como contraponto a estas vantagens, podem-se apresentar três factores de ineficácia que procedem da atribuição da responsabilidade pela execução do Acordo Voluntário à Associação.

Primeiro, numa perspectiva do empenho real à execução dos objectivos estabelecidos, o desempenho da Associação poderá ser inferior ao do Governo (sob as mesmas condições), pois a avaliação a que está sujeita, não dependente de um sufrágio público (e logo não responde a interesses sociais), mas antes de critérios economicistas concordantes com os interesses das empresas.

Nesta sentido, coloca-se em causa o bom cumprimento do acordo tornando-o dependente do interesse real da Associação em o assegurar. Aqui, para além dos interesses económicos, os factores primordiais que influenciam aquele interesse real são a existência e credibilidade da ameaça de regulamentação pública e o impacto da opinião pública sobre os resultados económicos das empresas, sendo evidente que o esforço da Associação será tanto maior quanto maior a exposição a que está sujeita e maior a força económica e política da opinião pública.⁴²

Um segundo contributo para a deficiente eficácia da Associação, decorre das dificuldades na imposição das medidas adoptadas, faltando-lhe o peso da coercitividade monopolizada pelo Governo. Esta dificuldade, diminuindo a expectativa de penalização por parte das empresas participantes, contribui para o não cumprimento com os objectivos estabelecidos, sendo assim um factor de ineficácia.

Para superar esta situação, a Associação pode, no entanto, procurar a realização de Contratos Voluntários, aproveitando-se do seu suporte legal, ou de Acordo Voluntário em que se contemplem cláusulas de penalização por incumprimento, tais como: multas, anulação de privilégios associados à participação, a publicidade negativa ou o isolamento económico e comercial.

Finalmente existe o perigo da cartelização, e consequente “captura” da regulamentação, cuja possibilidade de ocorrência é tão mais evidente quanto maior o papel a desempenhar pelas empresas no processo de regulamentação, quanto menor o número e maior a dimensão dessas empresas.⁴³

Este seria o caso, em que o excesso de poder sobre o processo de regulamentação atribuído à Associação, poderia levar ao extremo o primeiro destes três factores de ineficiência que referimos.

Permitindo ao agente privado um controlo excessivo sobre o “destino” de determinada indústria poder-se-ia colocar em segundo plano um outro objectivos que

⁴² Apesar de realçarmos a opinião pública como um elemento fundamental na actuação da Associação, recorde-se a opinião de Hansen (1997) que defende uma menor sensibilidade da Associação às críticas dos grupos ambientalistas face ao Governo. Tendo presente este comentário de Hansen, poderíamos concluir que, mesmo quando afectado pela opinião pública, o desempenho da Associação na defesa dos interesses sociais deve ser inferior ao desempenho do Governo.

⁴³ Note-se que a captura é possível por diferentes factores: razões de influência política, aproveitamento das assimetrias de informação e pela, referida, falta de “exposição” pública.

não a eficiência económica das empresas (a veracidade e a importância deste aspecto será discutido no próximo ponto).

Pare evitar esta possibilidade de “captura”, e sob a influência do texto de Maitland (1985), pode-se esperar que a eficácia da regulamentação seja salvaguardada é tanto maior, quanto mais abrangente a Associação, que no extremo pode assumir as características de uma “*peak organization*”.

A coordenação de diferentes grupos de interesse na fase de implementação da regulamentação, como já foi referido, não só promove a cooperação e dinamizar os fluxos de informação, mas acima de tudo contribui para evitar, possíveis tendências para a cartelização diversificando os “interesses” a quem são concedidas poderes de participação e controlo.⁴⁴

2.2.3.2. O objectivo ambiental nos Acordos Voluntários

Uma preocupação constante ao longo deste texto, tem sido a identificação das situações em que um grupo de empresas pode “capturar” a regulamentação no sentido em que Stigler (1971) apresenta este conceito, i.e., existe “captura” quando “a regulamentação é controlada pela indústria e é desenhada e operada principalmente para seu benefício” (Stigler, 1971, pág. 3).

Esta preocupação justifica-se, porquanto pensamos existir uma relação próxima entre a “captura” e a opção pela co-regulamentação, com origem em dois factores:

- o Acordo Voluntário pode ser encarado como uma forma de superar as possibilidades de “captura” da regulamentação pública, tornando a acção do Governo mais eficiente e equitativa.; e/ou,
- o Acordo Voluntário pode ser observado como um instrumento de “captura”.

⁴⁴ Agravando-se a situação de captura e perante a falência das vantagens que aponte à participação da Associação no controlo e implementação das medidas acordadas, note-se que o regulamentação pública pode sempre executar a ameaça que desde o início está subjacente ao próprio processo “voluntário” de regulamentação, e retomar a regulamentação pública. Neste caso, refira-se que é perspectiva de Aggeri e Hutchuel (1997), que o processo de co-regulamentação não foi em vão, pois a negociação entre Governo e Empresas terá sempre permitido uma acumulação de conhecimentos que contribui positivamente para a nova regulamentação pública.

Concentrando-nos sobre a primeira destas perspectivas, recorde-se que um pequeno grupo de empresas pode “capturar” a regulamentação aproveitando-se da sua influência política (Stigler, 1971 e Peltzman, 1976) ou das “assimetrias de informação”, associadas à incapacidade de controlo do Governo (Laffont e Tirole, 1991), fazendo-o pelos benefícios financeiros e fiscais e pela possibilidade de controlo do mercado.

Recorde-se ainda que, na perspectiva das “assimetrias de informação”, a “captura” é preocupante por ser responsável pela ineficácia da regulamentação pública, e pela possibilidade de criação de situações de discriminação no mercado com, potenciais, efeitos negativos para toda a sociedade.

Nesta perspectiva, o regulamentador público sente-se atraído pela possibilidade de recorrer à co-regulamentação pois, tal como verificámos ao longo do texto, esta forma de acção permite a utilização de instrumentos com capacidade para superar as deficiências que decorrem das “assimetrias de informação”. Instrumentos esses que passam pela implementação de mecanismos que dinamizem a comunicação e a difusão da informação, ou pela criação de esquemas de incentivos financeiros (positivos ou negativos) que induzam à participação “honesta” dos agentes privados no processo de regulamentação.

Esta característica, apesar de positiva para o Acordo Voluntário enquanto instrumento alternativo de regulamentação, esconde, no entanto, o segundo aspecto a que nos referimos: o perigo de transformação do Acordo Voluntário num instrumento de “captura”.

Este aproveitamento da co-regulamentação, pode acontecer de duas formas:

- Primeiro, tal como expusemos no ponto 2.1.2. a “natureza contratual” do acordo implica a concepção pela empresa de um “serviço” mas a expectativa de um “serviço em retorno” (Rennings, Brockmann e Bergmann, 1997), pelo que é possível conceber que este acordo tenha por base uma troca, em que o agente público “beneficia” da informação de que necessita, do apoio político ou de uma menor exposição à crítica da opinião pública, cedendo, em contrapartida, na regulamentação pública, no controlo do mercado ou no controlo da execução da regulamentação.

- Uma segunda forma de “captura” decorre do processo cooperativo que está na génese na co-regulamentação. Ao promover a associação e coordenação entre as empresas, a co-regulamentação pode estar a fomentar processos de “cartelização” e o consequente aumento do poder de mercado de um grupo de empresas.

Verifica-se assim, que, numa ou noutra forma de “captura”, o agente privado pode encontrar meios para retirar benefícios económicos excessivos, sob a forma de benefícios financeiros, de maior controlo do mercado (nomeadamente pela criação de barreiras) ou menor rigidez da regulamentação, com reflexos negativos sobre o bem estar da sociedade e sobre a equidade da regulamentação.

É nesta altura que se podem introduzir as preocupações quanto à bondade do “objectivo ambiental” considerado no Acordo Voluntário.

Acompanhando a reacção da grande maioria dos autores que se debruçam sobre este tema, o comentário imediato é que a diminuição dos “objectivos ambientais”, a redução do grau de exigência dos padrões de desempenho ou o aumento dos tempos de cumprimento representam a moeda de troca pelo “voluntarismo” das empresas. O que se justifica tendo presente que tanto a rigidez do objectivo ambiental como a pressão temporal representam um aumento de custos para as empresas no curto prazo.

Neste sentido, o Acordo Voluntário estaria à partida condenado a representar um menor empenho ambiental, pelo que confirmar-se-ia a desconfiança com que os grupos ambientalistas observam a utilização deste instrumento.

Tal conclusão, é, no entanto e na nossa perspectiva, abusiva, pois não só existem meios para evitar a transformação do Acordo Voluntário num instrumento de “captura” credebilizando o processo, como é possível admitir que o próprio acordo pode ser criado em torno de objectivos ambientais mais ambiciosos do que os perseguidos pela regulamentação pública.

Em relação aos meios que permitem evitar que o acordo se transforme num instrumento de “captura” refira-se (COM(96), 561 final):

- a necessidade de estabelecimento de forma clara e concreta, de objectivos ou padrões de desempenho a alcançar e os respectivos horizontes temporais em

que tal deve acontecer, possivelmente enquadrados em objectivos globais contemplados na regulamentação pública, e associados à definição de marcos de avaliação intermédia.

- a utilidade da participação de agentes externos no processo de regulamentação garantindo a representação dos interesses alheios a pressões políticas ou económicas;
- relacionado com a criação de marcos de avaliação e, potencialmente, com a participação de um agente externo, a necessária de definição das formas de controlo, nomeadamente: dos processos, dos sujeitos e dos momentos de controlo;
- a necessidade de transparência do processo, para que, caso não haja uma participação efectiva da sociedade esta possa conhecer os contornos da negociação e do Acordo Voluntário;
- a necessidade de existência de mecanismos de publicitação dos resultados alcançados, garantindo a exposição perante a opinião pública dos responsáveis pela criação e execução do Acordo Voluntário;
- finalmente, contra o perigo de cartelização é importante a manutenção da ameaça de regulamentação pública sustentada por uma intenção clara por parte do Governo no sentido de melhorar a “qualidade do ambiente” e uma grande flexibilidade da política ambiental pública.

Observando, por outro lado, a possibilidade de promoção, pela empresa, de objectivos ambientais mais ambiciosos do que os estabelecidos na regulamentação pública, esta pode fazê-lo ou porque espera obter, com tal actuação, uma vantagem competitiva com base comercial, ou porque espera criar, dessa forma, barreiras à entrada no mercado (pelo que o próprio objectivo ambiental pode funcionar como uma forma de “captura”).

Em conclusão, seja pela integração no Acordo Voluntário de elementos de defesa contra a “captura” no objectivo ambiental, ou pela acção voluntária das empresas, comprova-se que a perspectiva pessimista com que algumas facções da sociedade observam o acordo voluntário, quando se fala dos objectivos ambientais que este promove, é compreensiva mas, possivelmente, precipitada.

Por último, é importante referir que a promoção de objectivos ambientais menos ambiciosos ou algum “facilitismo” na execução dos objectivos ambientais estabelecidos, pode ainda partir da posição do próprio regulamentador público, quando este está mais preocupado com aspectos de carácter puramente económico, e a perspectiva ambiental não passa de uma exigência internacional ou política.

Este elemento, importante no âmbito da discussão em torno da “eficácia” do Acordo Voluntário, retira à empresa o exclusivo da responsabilidade por algum laxismo face à “qualidade do ambiente” na elaboração dos Acordos Voluntários, alertando para o perigo da falta de democraticidade em alguns processos de co-regulamentação (EEA, 1997), o que nos leva a reafirmar a importância dos meios para evitar a captura, acima referidos (nomeadamente todas as formas que aumentem a transparência e a visibilidade do processo). Meios estes, que actuam, neste sentido, como travões à “captura” pelas empresas dos objectivos de regulamentação pública, ou, mesmo, à “captura” pelo Governo das “intenções” expressas no âmbito da Política Ambiental.

2.2.4. A equidade na co-regulamentação

Após observada a eficiência e a eficácia do processo de co-regulamentação, a terceira dimensão, na análise tradicional de um instrumento de Política Ambiental, é a sua capacidade para garantir a justa distribuição dos custos e dos proveitos pelas partes directamente envolvidas, i.e., a sua capacidade para garantir a equidade entre os participantes no acordo⁴⁵.

Esta dimensão de avaliação, cuja observância é importante à motivação dos participantes para integrar o próprio processo e mesmo para permitir o seu desenvolvimento, pode ser explorada, na sua aplicação à co-regulamentação, em duas perspectivas distintas:

- por um lado, na perspectiva da garantia de preservação do ambiente de concorrência na indústria em que se aplica a regulamentação;

⁴⁵ Note-se que a dimensão de equidade que nos propomos avaliar, concentra-se apenas na justiça de repartição dos benefícios e custos entre os participantes directos no processo de co-regulamentação, negligenciando, dessa forma, o âmbito social (de económica global) com que é, normalmente, associado este conceito.

- por outro, na perspectiva da garantia da implementação do “princípio de responsabilidade colectiva”, que através do Acordo Voluntário, o regulamentador público procura aplicar (Aggeri e Hutchuel, 1997).

Garantia da preservação do ambiente de concorrência na indústria em que se aplica a regulamentação

Apesar dos benefícios da co-regulamentação, que expusemos ao longo deste texto, e das motivações do agente privado para agir voluntariamente sobre o ambiente (que vamos abordar no próximo ponto), é importante ter presente que qualquer acção com vista à redução de emissão de poluição representa necessariamente a criação de custos para a empresa.

Tais custos, a que nos referimos atrás como sendo “custos operacionais”, englobam, genericamente, os custos administrativos e de implementação das tecnologias de prevenção ou recuperação ambiental, e apresentam como característica fundamental o facto de serem crescentes com o “nível de limpeza” alcançado (Walley e Whitehead, 1994).

A sua dimensão e relevância, uma vez que são reais e inevitáveis, vai depender de um conjunto de características específicas da empresa que se pretende regulamentar. Factores como: (a) o tempo de existência da empresa (e principalmente a situação de ser uma empresa já existente ou uma nova empresa que vai começar a laborar), (b) características particulares do processo produtivo implementado, (c) a localização (em especial a capacidade de assimilação do ambiente no local em que a empresa processe as suas emissões), (d) o grau de prevenção ambiental já implementado (sendo comumente aceite que os custos são crescentes à medida que a empresa implementa medidas adicionais de diminuição do impacto ambiental) e outros (e) de natureza organizacional (como a dimensão e a estabilidade financeira), podem contribuir para o seu agravamento, criando pontos de resistência, mais ou menos fortes.

Admitindo, desta forma, que os custos não se repercutem homogeneamente por todos os agentes participantes na regulamentação, encontramos um factor, que é dependente do modo como a regulamentação é aplicada e que pode afectar gravemente a

concorrência entre os agentes privados da “indústria alvo”, alterando as relações de vantagem competitiva existentes.

Perante este elemento de distorção da concorrência, que Lévêque denomina de “efeito relativo” (Lévêque, 1997), encontramos mais um elemento de falência do processo de regulamentação, que promove, por um lado, o reforço das reservas com que alguns agentes observam a acção em defesa do ambiente e, por outro, uma acção de rivalidade dentro do grupo privado de regulamentação (associada à procura individual da “captura”) com efeitos negativos sobre a cooperação .

Neste sentido, a construção da medida de Política Ambiental tem de ser tal, que permita garantir a eficiência e eficácia das acções, mas respeitando o ambiente concorrencial tendo presente a forma como se distribuem os “custos operacionais” que resultam da acção sobre o ambiente.

Uma vez mais, a flexibilidade do Acordo Voluntário apresenta-se como uma característica primordial.

Enquanto que na regulamentação pública é difícil a criação de situações de excepção e na auto-regulamentação tal situação dificulta, á partida, qualquer tentativa de acção, no acordo, a flexibilidade de composição, a promoção da coordenação de esforços e a intermediação do Governo, concorrem para a adopção de medidas que regularizem esta situação (por exemplo, o pagamento de compensações ou a flexibilização dos termos de cumprimento em situações específicas).

Garantia de aplicação do “princípio da responsabilidade colectiva”

Vamos defender, no próximo ponto, sob influência do texto de Aggeri e Hatchuel (1997), que um dos factores que incentivam o regulamentador público a participar no processo de co-regulamentação é a possibilidade de repartir a responsabilidade de criação e implementação da regulamentação ambiental com os agentes poluidores, i.e. a possibilidade de aplicar o “princípio da responsabilidade colectiva”.

A implementação de tal princípio, é importante para o regulamentador público, porquanto ele permite, por um lado, promover a partilha da responsabilidade da acção de defesa da “qualidade do ambiente” pelos agentes directamente responsáveis pelos danos causados (Aggeri e Hatchuel, 1997), e por outro, promover a transferência dos custos do processo de regulamentação do orçamento do Governo, que pesa sobre toda a

sociedade, para o orçamento de um conjunto restrito de agentes, responsáveis directos pela externalidade negativa. (Webb e Morrison, 1997).

No entanto, para além de um factor de motivação à participação na co-regulamentação, a aplicação de tal princípio apresenta-se, simultaneamente, como um entrave se associado a uma forma de “*free-riding*” que ainda não abordámos.

Ao longo do texto, realçámos diferentes tipos de “*free-riding*” relacionados: ou com situações em que um agente económico participa no acordo mas não dá a informação correcta sobre as suas condições, o que lhe permite usufruir de determinada vantagem “excepcional”; ou, com situações em que o agente esconde a informação sobre a sua acção impedindo o correcto controlo do cumprimento da regulamentação o que lhe permite usufruir das vantagens que advêm do acordo sem incorrer nos respectivos custos.

Verificamos, assim, que em ambos os casos a acção não cooperativa ocorre, partindo do pressuposto, que a população “elegível” a ser regulamentada está toda ela envolvida no processo, comportando-se de forma mais ou menos honesta.

Há, no entanto, que chamar a atenção para o facto, de que, sendo a participação no processo de co-regulamentação “voluntária”, o problema de “*free-riding*” pode existir logo à partida, com a recusa de envolvimento de um conjunto de agentes que, apesar de “elegíveis” pelas características da sua emissão de poluição ou da sua actividade económica, optam por não participar

Defrontamo-nos, desta forma, com uma situação de existência de agentes “não alinhados” (COM (96) 561 Final) que podem levar ao extremo o sentimento de “insegurança”, realçado por Ford Runge (1984, ver Maitlad, 1995), de que sofrem os potenciais participantes, minando o processo de regulamentação, mesmo antes de ele ter sido iniciado.

Neste cenário, podem-se colocar duas questões: de que instrumentos pode recorrer o Acordo Voluntário para incentivar à participação; de que instrumentos pode recorrer o Acordo Voluntário para, em caso de existência de “não alinhados”, garantir a equidade no sentido de preservação da concorrência entre os “alinhados” e os “não alinhados”.

Em relação à primeira questão, realcem-se as pontencialidades de cinco tipos de instrumentos a integrar na co-regulamentação:

- novamente, a força da ameaça, credível, do regulamentador público de recorrer a formas de acção impostas coercivamente;
- a concessão de subsídios à participação ou de esquemas de penalização, pela não participação (o que pode representar mais uma reserva ao conceito de “voluntarismo”);
- o reforço das vantagens, associadas aos Acordos Voluntários, que os agentes privados identificam como reais (por exemplo a dinamização de fluxos de informação e de processos de aprendizagem colectivos);
- a exposição pública do agente “não alinhado”, simultânea à publicidade positiva ao processo de regulamentação e à participação activa dos restantes agentes privados;
- e por último, sem estar formalmente associada ao processo de regulamentação, podemos ainda conceber que se criem pressões entre os agentes privados, nomeadamente pelo isolamento económico e comercial.

Retomando a segunda das questões, o problema da concorrência entre os agentes “alinhados” e os agentes “não alinhados”, um início de resposta pode ser dado por referência ao texto de Arora e Carson (1995), quando, nos é apresentado o conceito de “neutralidade de aplicação”, aplicado nos contratos propostos pela EPA americana.

Estes autores, transcrevendo, um texto da EPA americana, sobre um Acordo Voluntário denominado de “programa 33/50”, fazem notar que : “A participação neste programa é neutro na aplicação: uma empresa não receberá qualquer tratamento especial se escolher não participar e não lhe será concedida nenhum tipo de facilidade em relação às suas obrigações se escolher participar.”

A aplicação de tal princípio evitando, claramente, a concessão de benefícios a participantes ou aos não participantes no Acordo Voluntário, mantém o ambiente concorrencial, mas pode pôr em causa os mecanismos de incentivo à participação, pelo que deve ser observado com cuidado.

Neste sentido, note-se, primeiro, que se está a considerar uma “neutralidade de aplicação” face às exigências ambientais, i.e., não são concedidas facilidades no cumprimento dos objectivos ambientais estabelecidos pelo Governo nem aos participantes nem aos não participantes. Tal esclarecimento leva-nos a reafirmar a



importância deste conceito para a equidade, mas também para a eficácia da regulamentação.

Segundo, há que admitir que a aplicação deste conceito impede a concessão de alguns tipos de incentivos à participação, nomeadamente incentivos que passem pela redução de objectivos ou por “moratórias” ao cumprimento. Continuam, no entanto, a existir os incentivos inerentes ao próprio instrumento (por exemplo o aumento da informação) e é ainda possível admitir que o regulamentador público mantenha os apoios financeiros ou técnicos, promovendo-se, neste, caso a iniquidade.

Por último, fugindo ao âmbito das duas questões colocadas, podemos lançar uma terceira que merece igual atenção: qual o efeito sobre a equidade entre participantes e os não participantes no acordo, se estes últimos aderirem ao acordo após a sua negociação.

Esta é uma questão interessante e faz sentido pois, como temos vindo a realçar, se a participação no acordo trás vantagens, também representa custos que não existem nas outras formas de regulamentação, nomeadamente no âmbito dos custos de transacção. A existência de tais custos pode criar diferenças entre os agentes que participem no processo desde o início, suportando os referidos custos, e os agentes que adiram ao acordo após as fases iniciais de desenvolvimento.

Para superar tais situações de iniquidade, é necessário a existência de mecanismos que reponham o equilíbrio entre os agentes participantes, mecanismos esses que podem ser implementados no âmbito da Associação, integrando-se numa perspectiva mais ampla do “princípio moral de reciprocidade” (Schemelzer, 1997).

2.3. Factores que motivam a participação dos agentes públicos e privados na co-regulamentação

A co-regulamentação, distingue-se das diferentes formas de acção em defesa da “qualidade do ambiente”, pelo facto de institucionalizar a colaboração entre os agentes privados e os agentes públicos como modo de promoção da melhoria do bem estar social.

Realçámos no ponto 2.1.2., quando nos debruçámos sobre o requisito de “consensualidade mútua” associado à “natureza contratual” da co-regulamentação, que a existência daquela colaboração depende da satisfação das “restrições de participação” de

cada um dos agentes. Sob tal imposição, Governo e empresas participam no processo de regulamentação se tal opção representar um benefício face às formas de acção alternativas, ou, no mínimo, se a sua situação permanecer inalterada.

Neste sentido, é importante destacar quais os factores que, numa perspectiva individual, do agente público e do agente privado, satisfazem aquela restrição, i.e., é importante estabelecer quais as principais motivações, que incentivam, individualmente, os agentes privados e o agente público a optar por esta forma de regulamentação do ambiente.

Antes de nos concentrarmos sobre as motivações, próprias, do agente público, Governo (2.3.1.), e do agente privado, empresa (2.3.2.), podemos desde já apresentar dois factores, de natureza social e política para o Governo e social e económica para a empresa, que impõem uma pressão, evidente, sobre ambos os agentes no sentido destes actuarem em defesa da “qualidade do ambiente”. Esses factores são: a crescente “consciência ambientalista” da sociedade e a tendência para a responsabilização pelos danos ambientais causados.

A “consciência ambientalista”

Um dos principais aspectos que caracteriza o último quarto do século XX são, indiscutivelmente, o fenómeno ambientalistas.

A sociedade que viveu os sucessos da revolução industrial, e vive hoje os sucessos da revolução das tecnologias de informação, observa com pessimismo o impacto do crescimento económico sobre a “qualidade do ambiente”, colocando em causa a capacidade de promoção de um desenvolvimento económico constante, pelas gerações presentes e futuras.

O apelo a uma acção económica consciente da dimensão ambiental, torna-se transversal a toda a sociedade, e a promoção do bem estar das gerações presentes sem pôr em causa o bem estar das gerações futuras, i.e., a promoção do desenvolvimento sustentado, torna-se num principio fundamental do funcionamento socio-económico de todas as sociedades civilizadas.

Era inevitável que o impacto desta “consciência ambientalista” se fizesse sentir sobre o Governo e sobre as empresas, o primeiro como, “guardião benevolente” do bem

cada um dos agentes. Sob tal imposição, Governo e empresas participam no processo de regulamentação se tal opção representar um benefício face às formas de acção alternativas, ou, no mínimo, se a sua situação permanecer inalterada.

Neste sentido, é importante destacar quais os factores que, numa perspectiva individual, do agente público e do agente privado, satisfazem aquela restrição, i.e., é importante estabelecer quais as principais motivações, que incentivam, individualmente, os agentes privados e o agente público a optar por esta forma de regulamentação do ambiente.

Antes de nos concentrarmos sobre as motivações, próprias, do agente público, Governo (2.3.1.), e do agente privado, empresa (2.3.2.), podemos desde já apresentar dois factores, de natureza social e política para o Governo e social e económica para a empresa, que impõem uma pressão, evidente, sobre ambos os agentes no sentido destes actuarem em defesa da “qualidade do ambiente”. Esses factores são: a crescente “consciência ambientalista” da sociedade e a tendência para a responsabilização pelos danos ambientais causados.

A “consciência ambientalista”

Um dos principais aspectos que caracteriza o último quarto do século XX são, indiscutivelmente, o fenómeno ambientalistas.

A sociedade que viveu os sucessos da revolução industrial, e vive hoje os sucessos da revolução das tecnologias de informação, observa com pessimismo o impacto do crescimento económico sobre a “qualidade do ambiente”, colocando em causa a capacidade de promoção de um desenvolvimento económico constante, pelas gerações presentes e futuras.

O apelo a uma acção económica consciente da dimensão ambiental, torna-se transversal a toda a sociedade, e a promoção do bem estar das gerações presentes sem pôr em causa o bem estar das gerações futuras, i.e., a promoção do desenvolvimento sustentado, torna-se num principio fundamental do funcionamento socio-económico de todas as sociedades civilizadas.

Era inevitável que o impacto desta “consciência ambientalista” se fizesse sentir sobre o Governo e sobre as empresas, o primeiro como, “guardião benevolente” do bem

estar social, e o segundo como principal responsável pelo processo de degradação ambiental.

Tal impacto, aconteceu primeiro pela acção de grupos ambientalistas organizados, alastrando-se rapidamente a acção de um conjunto diversificado de agentes em representação de toda a sociedade.

O Governo, sujeito ao escrutínio público pelo seu desempenho na preservação do bem estar, sofre diferentes tipos de pressões, lideradas, em grande medida, pelos grupos ambientalistas, mas reforçadas por toda a opinião pública. A sua actuação é, no entanto, alvo de uma contrapressão com origem no sector produtivo (de que, sinteticamente, falamos no ponto 2.2.3.2.).

A empresa, está à mercê de uma rede complexa de *stakeholders* (em parte influenciados pelos movimentos dos grupos ambientalistas), que Irene Henriques e Perry Sadorsky (1996) nos propõem que sejam agregados em duas categorias: (i) grupos externos à empresa, em que podemos englobar as comunidades próxima a empresa, os consumidores e fornecedores, os agentes financeiros e o regulamentador público; (ii) grupos internos à empresa, de que fazem parte os accionistas, a administração e os funcionários.

Da actuação destes grupos, resulta para a empresa um conjunto de pressões com repercussões económicas evidentes, exigindo uma gestão cuidadosa no impacto ambiental:

- a comunidade e consumidores, actuam em favor de uma melhor “qualidade do ambiente”, pressionando a empresa, directamente, por intermédio de instrumentos jurídicos e dos seus padrões de consumo, ou, indirectamente, pelas suas opções políticas nos processos eleitorais. (Henriques e Sadorsky, 1996);
- os fornecedores, instituições financeiras e accionistas, sob a influência de um conjunto semelhante de *stakeholders*, e sob o risco de co-responsabilização pelas externalidades negativas, estendem os critérios de eficiência económica exigidos à empresa, incluindo-lhes factores de eficiência ambiental (The Economist, 1990, Henriques e Sadorsky, 1996; Fischer e Schot, 1993, Introdução);

- o regulamentador público, sob pressões políticas e na persecução do bem estar social, procura a responsabilização dos agentes culpados pela externalidade negativa, impondo à empresa um enquadramento legal que, como veremos, a impele à acção em defesa do ambiente.

Uma vez defrontados com este conjunto de pressões, a implementação de uma Política Ambiental eficiente e eficaz, para o Governo, e a acção voluntária, para a empresa, são formas de acção obrigatória, sob a necessidade de melhorar as relações com os diferentes grupos de interesse, defendendo a sua imagem política e comercial, e promovendo a sua credibilidade.

A responsabilização pelos danos causados

Para a teoria económica, a razoabilidade da responsabilização do agente económico pela sua acção sobre o ambiente é imediata, a partir do momento em que se considere que ao recurso “ambiente” estão associadas funções económicas susceptíveis de lhe atribuírem um preço positivo. Independentemente da forma como esta responsabilidade se reflecte sobre o agente poluidor, a possibilidade de fazer incidir sobre o preço de determinado produto o custo social total que ele representa, é fundamental para uma óptima utilização dos recursos.

Esta perspectiva económica, é apoiada pela percepção social (reflexo da “consciência ambientalista, acima referida) de que o agente poluidor, i.e., o agente que provoca a deterioração da “qualidade do ambiente”, deve ser impedido de atentar, ou penalizado por atentar, contra o bem estar das gerações presentes e futuras.

Neste sentido, é moral e economicamente aceitável que um agente económico seja responsabilizado pelos resultados da sua acção sobre o ambiente.

A resposta formal a esta “intenção”, acontece, com a consagração legal de um “princípio de responsabilização” do agente poluidor, que na sua forma economicamente mais directa se traduz no “Princípio do Poluidor Pagador”.⁴⁶ Princípio este, que, por

⁴⁶ “Em sentido lato, o Princípio do Poluidor Pagador, significa que o poluidor é financeiramente responsável pelo mal que as suas actividades possam causar, independentemente de elas se desenvolverem dentro dos limites estabelecidos pela lei ou não” (Zylicz, 1995, pág. 163 e 164).

recomendação da OCDE, passou a integrar (implícita ou explicitamente) os principais textos legais da grande maioria dos países industrializados.

Perante tal regra, independentemente das razões que justifiquem a sua implementação, independentemente de quem a coloca em prática (poder executivo ou poder judicial) e independentemente da forma como é colocada em prática, deve existir a possibilidade de se criar uma relação directa, moral, económica e legal entre o dano ambiental e o seu responsável.

A consequente inevitabilidade do custo ambiental para a empresa, uma vez consagrado legalmente aquele princípio, coloca esta perante uma situação em que se pode tornar vantajoso uma reacção antecipada e voluntária, que concede, simultaneamente, vantagens de imagem e credibilidade e potenciais vantagens no eficiente tratamento do problema ambiental (pelo menos numa perspectiva de longo prazo). (The Economist, 1990; Henriques e Sadorsky, 1996; KPMG, 1996)

2.3.1. Factores que motivam a participação do agente público na co-regulamentação

Podemos admitir (sob influência do texto de Keeler, 1984) que o agente público procura agir em defesa do ambiente, por recurso a instrumentos de cooperação, motivado por duas forças: uma pressão política, fruto da sua exposição e sujeição ao escrutínio público, e que tem origem nas empresas e na sociedade privada, influenciada pela “consciência ambientalista”; e, uma pressão de carácter público (i.e., procura da defesa do bem estar social), em que se combinam a própria “consciência ambientalista” do Governo, com preocupações de origem, por um lado, socio-económico, e por outro, de necessidade de superar as ineficiências associadas à regulamentação pública

Aceitando que o primeiro factor de pressão (factor político) está presente em qualquer opção de regulamentação, concentremos a nossa atenção sobre a utilidade da co-regulamentação nos últimos dois factores: impacto sócio-económico da regulamentação do ambiente, e as ineficiências da regulamentação pública.

Motivações de carácter socio-económico à participação do regulamentador público na co-regulamentação

O primeiro dos factores de motivação supramencionado - as motivações socio-económicas - foi já abordado, e está, primordialmente, associado à importância da cooperação entre Governo e as empresas na regulamentação do ambiente, enquanto instrumento de “vantagem competitiva” de uma nação, cujo sucesso de aplicação se reflecte no bem estar social interno e na força económica (e política) externa.

Em momentos de dificuldade económica, especialmente associados à concorrência global, em que surge, simultaneamente, um apelo público, internacional, ao “desenvolvimento sustentado” (WCED, 1987), a acção do Governo deve obedecer a regras de defesa do ambiente sem pôr em causa a promoção do desenvolvimento económico e a preservação dos interesses económicos da nação que administra.

Neste enquadramento, a co-regulamentação tem um papel importante a desempenhar como alternativa à forma mais tradicional de acção; a regulamentação pública, e enquanto mecanismo que, na sua flexibilidade, se adapta às necessidades específicas de cada sector, e permite uma boa coordenação com as restantes áreas da política económica.

Esta função da co-regulamentação é bem expressa por Solsbery e Wiederker (1995, pág. 41) quando escrevem:

“Os governos, estão cada vez mais reticentes a impor pesadas exigências fiscais ou regulamentares sobre as empresas que, para sobreviverem, tem que se bater contra a concorrência nos mercados que se tornaram globais. Eles viram-se, assim, para meios mais inovadores, em que trabalham com a indústria, enquanto sector ou mesmo com uma fábrica específica, com vista a atingir objectivos comuns das políticas industriais e de políticas noutros domínios: segurança energética, protecção do ambiente, compromissos internacionais sobre as trocas e a competitividade industrial. O recurso às acções voluntárias entre o Governo e o sector privado oferece uma opção que pode contribuir, numa medida apreciável à realização dos objectivos de forma eficaz e económica.”

Motivações à participação do regulamentador público na co-regulamentação associadas às ineficiências da regulamentação pública



Aggeri e Hutchuel (1997), sugerem que a criação, pelo Governo, de uma medida de Política Ambiental, exige a identificação de, pelo menos, quatro elementos: (1º.) a natureza da poluição a ser regulamentada; (2º.) os actores responsáveis por essa poluição; (3º.) os objectivos e os instrumentos de regulamentação; (4º.) a definição do “perímetro” de aplicação.

Ainda estes autores, realçam, que destes quatro elementos, o regulamentador público defronta-se com problemas na especificação de dois: na identificação dos actores responsáveis pela poluição e na definição de objectivos e instrumentos de intervenção que se verifiquem, simultaneamente, eficientes e eficazes.

Ambas as deficiências com que o regulamentador público se confronta, têm importantes repercussões tanto sobre o sucesso como sobre a justiça da actuação deste agente na defesa da “qualidade do ambiente”, o que acaba por afectar a sua credibilidade e a sua imagem política.

Por um lado, a incapacidade em identificar, com precisão, os autores materiais dos “atentados” contra a “qualidade do ambiente”, impede a implementação do “princípio da responsabilização” e logo um actuação justa e eficaz, o que tem reflexos negativos sobre a qualidade de vida da sociedade, sobre a equitatividade da distribuição dos custos da deseconomia e, em última instância, sobre os interesses políticos daquele agente.

Por outro lado, em relação à deficiente definição dos objectivos ambientais e dos instrumentos, óptimos, para os alcançar, estes são os factores directamente responsáveis pela falta de eficiência e eficácia que geralmente se atribui à regulamentação pública na sua acção em defesa do ambiente.

Uma vez identificada a base das dificuldades da regulamentação pública, note-se que, ambas as deficiências têm origem num mesmo problema: a insuficiência de informação de que sofre o regulamentador público. Mais concretamente, devemos falar da dificuldade do Governo, para obter, junto dos agentes detentores da informação (as empresas), dados sobre: os níveis de emissão de poluentes, as características dessas emissões e os custos da sua redução.

Estamos assim a identificar o problema de fundo como sendo um problema de “assimetria de informação”.

Esta conclusão, que não é nova no decurso deste texto, representa, na nossa perspectiva, a principal razão pela qual o regulamentador público procura actuar sobre o ambiente por um processo de cooperação com os agentes privados. Recorrendo à co-regulamentação, i.e., fomentando a criação de Acordos Voluntários, o Governo encontra um mecanismo que, na sua essência, cria e dinamiza fluxos de informação (naturalmente e/ou sob incentivos) o que permite colmatar, em parte, a deficiência fundamental, atrás apontada.

Para além desta necessidade de ultrapassar as deficiências de informação, três outros aspectos merecem realce como factores de motivação a participação do agente público na co-regulamentação:

- por um lado, o Governo, encontra-se perante a possibilidade de responsabilizar, em simultâneo, mais do que um agente por determinado estado do ambiente, sendo , assim, possível aplicar um “princípio de responsabilidade colectiva” pela degradação da “qualidade do ambiente” (Aggeri e Hutchuel, 1997);
- por outro, e relacionado com aquele “princípio de responsabilidade colectiva”, o Governo encontra um instrumento que lhe permite uma melhor aplicação do “Princípio da Responsabilização”, ao transferir para as empresas, não só o custos de preservação ambiental, mas ainda o custo implementação e controlo associado a essa actividade, que deixa de ser suportado por toda a sociedade (o que promove uma maior equidade);
- finalmente e decorrendo, em parte, desta transferência de custos, as obrigações administrativas do estado diminuem e logo também as despesas que lhe são inerentes, ficando a expectativa de que a aplicação da regulamentação seja mais rápida.

2.3.2. Factores que motivam a participação do agente privado na co-regulamentação

A empresa, enquanto agente, racional, que actua segundo princípios de eficiência económica procurando maximizar o lucro, reage a qualquer factor que influencie os seus custos ou proveitos.

Neste sentido, e deixando de lado o puro altruísmo⁴⁷, é necessário ter presente que a protecção do ambiente não representa para a empresa um valor por si só, mas apenas enquanto interesse económico (Rennings, Brockmann e Bergmann, 1997).

É, assim, possível defender, que a acção voluntária da empresa em prol do ambiente ocorre por razões de eficiência económica, associadas, por um lado às pressões socio-económicas que se exercem sobre ela e, por outro, a questões de eficiência económica relacionadas com a sua própria actividade.

Tendo presente este dois factores, e sob a influência do exposto no ponto 1.2.1. por referência ao texto de Garvin (1983), podemos admitir, à partida, que existem um conjunto de factores de vantagem competitiva que advêm de uma acção pro-activa, e voluntária, em defesa do ambiente, e que correspondem, simultaneamente a elementos de motivação à participação num processo de co-regulamentação do ambiente:

(1º.) O primeiro elemento a que podemos fazer referência, foi já abordado no início deste ponto, quando se referiu o peso da “crescente consciência ambientalista” e da pressão no sentido da implementação do “princípio da responsabilização”.

Com estas duas fontes de pressão pretendeu-se realçar a susceptibilidade, da empresa, à opinião pública e em especial à opinião da sociedade que se reflecte nas preferências comerciais, e aos custos em que pode incorrer por imposição coerciva dos Tribunais. (Arora e Gangopadhyay, 1994; Arora e Cason, 1995 (a) e (b); KPMG, 1996)

Ambos os factores de pressão, reforçados pela exposição pública através da publicitação ou da certificação, estimulam a empresa a assumir as consequências

⁴⁷ Negligenciando-se sistematicamente o potencial carácter altruísta de quem decide no mundo empresarial, não se deixe, contudo, numa possível observação empírica, de ter em conta este factor que pode ser de importância primordial para a forma como uma empresa, ou uma indústria, encara o problema do ambiente ou qualquer outro de carácter social.

da sua actividade sobre o ambiente, internalizando os custos (ou parte destes) associados as deseconomias criadas (Arora e Gangopadhyay, 1994).

Incentiva-se, desta forma, a empresa a recorrer a processos de acção voluntária, na expectativa de obtenção de vantagens económicas, pela melhoria da sua imagem comercial e pela redução do perigo de vir a sofrer penalizações.

- (2º.) Um segundo elemento de motivação, vai ao encontro das palavras de Constança Peneda (1997) e apoia-se na expectativa exposta por Porter e Linde (1995) quando estes se referem à poluição como uma forma de “desperdício económico”.

Nesta perspectiva, acredita-se que uma gestão eco-eficiente representa uma redução nos custos de produção, porquanto representa uma utilização mais eficiente dos recursos fornecidos pelo “ambiente”, uma melhor reutilização dos “desperdícios”, ou pela integração de tecnologias, simultaneamente, mais limpas e mais eficientes.

- (3º.) Ainda relacionada, em exclusivo, com a eficiência económica da sua própria actividade, a empresa pode promover uma acção voluntária em defesa da qualidade do ambiente, na expectativa de usufruir de benefícios que resultam da possibilidade de liderar o processo de regulamentação ambiental de uma determinada indústria. Tal pode representar vantagens de *first mover* perante as restantes empresas dessa indústria, a possibilidade de cooperar e influenciar os processos de regulamentação pública e, desta forma, criar barreiras à entrada.

- (4º.) Finalmente, o principal estímulo à acção voluntária está associado à tentativa de antecipar, evitar, complementar ou influenciar, determinado processo de regulamentação pública.

Normalmente sob a influencia de uma ameaça, propositada, do regulamentador público a empresa escolhe a acção voluntária na expectativa de: (i) evitar que determinada medida de regulamentação pública seja implementada, prevendo que esta possa representar, ou um maior custo ou uma maior restrição à emissão (e logo um maior custo); (ii) antecipar determinado processo de regulamentação pública, com o objectivo de influenciar a forma como este vai decorrer, ou mesmo provocar o processo de regulamentação, manipulando-o desde a sua origem; (iii) aproveitar determinadas vantagens, financeiras ou não financeiras, cedidas pelo regulamentador público; (iv) complementar (muitas vezes flexibilizando) o

processo de regulamentação pública na expectativa de que a auto-implementação das restrições à emissão de poluentes, com um calendário e velocidade mais propício à empresa, lhe permite obter vantagens de eficiência económica. (Lévêque e Nadai, 1995; The Economist, 1990; Gabel, 1995)

Note-se, no entanto, que este elemento assume a importância que lhe pretendemos atribuir, apenas se se verificarem duas situações: primeiro, é necessário que a ameaça de regulamentação seja credível, pelo que o regulamentador público deve clarificar e reforçar a sua intenção; segundo, o agente privado apenas avança se se achar capaz de proceder às “influências” que consideramos, i.e., se se considerar numa posição em que pode “capturar” (pelo menos em parte): o objectivo definido e/ou o processo de implementação, e/ou o processo de controlo.

Abandonando os elementos de motivação a qualquer tipo de acção voluntária, e concentrando-nos sobre o caso da co-regulamentação, podemos ainda apontar um conjunto de estímulos relacionados com as vantagens específicas que advêm desta forma de acção, em que a empresa procura a cooperação do regulamentador público:

- (5º.) Primeiro a regulamentação em cooperação ao criar e dinamizar canais de comunicação entre os participantes, gera a tão necessária informação, que facilita a acção eficiente da empresa e do Governo, diminuindo a incerteza e a insegurança o que se repercute numa menor probabilidade de “*free-riding*” ou de discriminação em relação aos “não alinhados”,
- (6º.) Segundo, realce-se uma vez mais (sendo que a repetição vale pela sua relevância) a importância da criação de processos de “aprendizagem colectiva” (Aggeri e Hatchuel, 1997), pela dinamização da cooperação inter e intra-empresas, que o Governo pode apoiar de diferentes formas (financeiras e não financeiras).
- (7º.) Faça-se, ainda, referência ao recurso pelas empresas da parceria do Governo com a intenção de ultrapassar as dificuldades inerentes ao processo de auto-regulamentação, nomeadamente: a desconfiança e insegurança realçadas por Maitland (1995), associada à possibilidade de prática de “*free-riding*”; e à falta de credibilidade das acções isoladas em defesa do ambiente, fundadas na opinião

de que “os esquemas de auto-regulamentação envolvem a regulamentação da indústria, para a indústria” e logo interessam, exclusivamente, à indústria (Lévêque, 1996 (b), pág. 46).

Finalmente, e de alguma forma relacionado com o exposto atrás, refira-se a possibilidade de inclusão no Acordo Voluntário de mecanismos de apoio às empresas por parte do Governo, que as incentivem à eco-gestão.

Mecanismos estes que podem ser semelhantes àqueles que ele tem à sua disposição no âmbito da regulamentação pública (COM(92) 23 Final), nomeadamente:

- “instrumentos horizontais de apoio”: que correspondem a medidas que visão melhorar a educação e a formação da sociedade, aumentar a sua consciência face aos problemas ambientais, bem como melhorar a informação quanto ao estado do ambiente, quanto às novas tecnologias para actuar sobre este, quanto às medidas políticas implementadas e ao progresso da sua execução.

Na situação específica dos Acordos Voluntários poderíamos aqui considerar apoios não financeiros à: realização de auditorias ambientais, à implementação de sistemas de gestão ambiental ou de códigos de conduta⁴⁸, à I&D, à difusão de conhecimento e de informação e, finalmente, à publicitação (positiva, dos participantes ou negativa dos não participantes ou dos *free-riders*) dos programas e dos seus resultados, promovendo um aproveitamento comercial por parte das empresas, do facto de estarem, voluntariamente a participar numa acção de defesa do ambiente.

Poderíamos, ainda admitir uma intervenção indirecta, por “educação” dos consumidores com o objectivo de os incentivar “de forma não

⁴⁸ Estes instrumentos, normalmente gerados pelo sector privado, são essenciais para a implementação de preocupações ambientais na gestão das empresas e para a consciencialização e informação de todos os agentes envolvidos, sejam eles empresas, seus colaboradores, Governo ou a sociedade. (Sinclair-Desgagné e Gabel, 1996)

Como exemplo, da importância deste tipo de iniciativas, refiram-se os progressos na implementação do padrão de gestão ambiental ISO 14000 ou do programa EMAS - Eco-Management and Audit Scheme - da União Europeia.

discriminatória, a basearem as suas escolhas em considerações ambientais”. (COM92) 561 final).

- “instrumentos financeiros de apoio”: Entendido numa perspectiva genérica, este último instrumento de Política Ambiental, corresponde a um envolvimento financeiro do regulamentador público numa acção que visa determinado objectivo ambiental.

Neste sentido, podem-se incluir no âmbito deste instrumento, os apoios financeiros a projectos destinados a melhorar, directamente ou indirectamente, o estado do ambiente (como por exemplo projectos de I&D em tecnologias limpas ou em tecnologias de reciclagem), bem como a actividades de protecção e restauração do ambiente, de responsabilidade pública ou colectiva (Bohm e Russell, 1985).

Capítulo III: Os Acordos Voluntários em Prol do Ambiente em Portugal: Uma Proposta de Avaliação

“Todos têm direito a um ambiente de vida humana, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender”.

nº1 do Artigo 66.º da Constituição da República Portuguesa

É pacífico afirmar que, ao longo das últimas três décadas, os sucessivos Governos da República Portuguesa têm demonstrado uma crescente, mas descontínua, preocupação pela “qualidade do ambiente” do território nacional, com reflexos no aumento de regulamentação nesta área.

“Por um impulso externo, mais do que por uma pressão endógena, uma pressão interna da opinião pública ou das forças sociais e políticas dominantes” (Soromenho-Marques, 1996), a dinâmica de regulamentação do ambiente tem-se desenvolvido como uma acção isolada do regulamentador público que, desde cedo, pareceu responder positivamente à onda ambientalista das décadas de 70 e 80, ao integrar os direitos do ambiente na Constituição da República de 1976.

Esta dinâmica de preocupações ambientais, associada, logo, ao nascimento da 3ª República, é, no entanto e tal como referimos, descontínua, porquanto foi necessário esperar uma década para que se inicia-se a concretização material da regulamentação em textos legais, aplicáveis e sistematizados, o que aconteceu com a publicação da Lei de Base do Ambiente em 1987 (Lei 11/87 de 7 de Abril).

Com esta Lei 11/87, formulada em resposta às directivas da Comunidade Europeia no sentido de maior regulamentação do ambiente, pretendeu-se organizar a intervenção pública sobre o ambiente definindo-se, tal como está escrito no artigo 1.º, “as bases da política de ambiente, em cumprimento do disposto nos artigos 9.º e 66.º da Constituição da República”.

Apresentando-se declaradamente genérica em muitas das normas que adopta, a aplicação desta Lei, e consequente desenvolvimento do processo de integração da “qualidade do ambiente” na “vida” legal e económica portuguesa, acontece, por razões de complexidade técnica de muitas das vertentes abordadas e mesmo de evolução conceptual, com a subsequente regulamentação de áreas específicas por inúmeros textos legais.

Neste espírito, assistiu-se, ao longo dos últimos dez anos, à publicação dispersa de Decretos Lei, Portarias e Decretos Regulamentares que regulamentam a intervenção sobre as diferentes componentes do ambiente⁴⁹, a que se veio juntar, em 1995, a criação do primeiro “Plano Nacional de Política Ambiental” (Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/95, de 25 de Outubro).

Naquele último documento, de vida política curta, expressou-se, na nossa opinião, pela primeira vez, uma vontade autónoma de agir sobre o ambiente, sustentando-se a indissociabilidade do “ambiente e do desenvolvimento ... como faces da mesma moeda”, trazendo-se para o enquadramento da regulamentação portuguesa algumas orientações que resultaram da “Conferência do Rio” de 1992 e das disposições integradas no 5º. Programa de Acção da União Europeia (COM (92) 23 Final) e coloca-se como principais estratégias de uma Política de Ambiental futura: o reforço da participação da sociedade civil, a ordenação ambiental das actividades produtivas e o superar das carências de infra-estruturas.

Em todo o processo de regulamentação pública do ambiente em Portugal, a que resumidamente nos referimos nestes parágrafos de introdução ao III Capítulo, a figura do Acordo Voluntário foi ganhando, progressivamente, um papel de alguma relevância, desde o fim da década e 80, quando foi utilizado pela primeira vez.

Propomo-nos, no restante do III Capítulo, primeiro, analisar o papel e a posição das Acordos Voluntários no todo da regulamentação do ambiente (3.1. O Acordo Voluntário na Política Ambiental Portuguesa: enquadramento e possibilidade legal), em seguida, avaliar a experiência portuguesa, de acordo com uma “tabela de avaliação” proposta no Anexo I e que decorre do exposto no II Capítulo (3.2. O Acordo Voluntário

⁴⁹ Duas compilações de legislação de ambiente encontram-se, hoje, disponíveis: Reis, 1992, Rocha e Vieira, 1997.

na Política Ambiental Portuguesa: experiência e proposta de avaliação), e finalmente apresentar um conjunto de conclusões associadas a questões quanto ao futuro (3.3. Conclusão da análise dos Acordos Voluntários assinados em Portugal).

3.1. O Acordo Voluntário na Política Ambiental Portuguesa: enquadramento e possibilidade legal.

Neste primeiro ponto de análise da experiência portuguesa na co-regulamentação, pensamos que é importante começar por observar quatro elementos fundamentais: o seu enquadramento na evolução da forma como o poder político português tem intervindo sobre a economia, a “natureza contratual” no caso português, a sua posição na estratégia de Política Ambiental daquele poder político, e, por fim, o enquadramento legal desta hipótese de acção sobre o ambiente.

O Acordo Voluntário em prol do ambiente e a forma de intervenção do Governo português sobre a economia

Paulo Rangel (1994), num texto em que disserta “a propósito do sentido e da causa-função dos contratos-programa de redução da carga poluente”, no enquadramento da regulamentação pública portuguesa, alerta para a transformação progressiva, pós 1974, na forma como o agente público intervém na actividade económica.

Este autor realça o facto da actual Constituição da República Portuguesa se inspirar “num modelo de Estado, porventura mais avançado [do que o tradicional Estado Social], que, não rejeitando a necessidade dos instrumentos de estratégia e de planeamento, abre espaço à dinâmica da sociedade e do mercado, franqueia as portas à concertação social e à contratação económico-ambiental, e favorece a articulação e coordenação entre os vários actores do processo de desenvolvimento económico-social (público ou privado)” (Rangel, 1996, pág. 46).

Segundo Rangel, procura-se ir além das “tradicionais instâncias de concertação” descendo-se “aos singulares cidadãos e suas agremiações, bem como às singulares unidades produtivas, também chamadas, na sua ‘esfera de influência’, a gerir a área pública não estadual, nomeadamente através dos instrumentos jurídicos mais adequados

a congregar a sua ‘participação’ (não só através de garantias gerais como a acção popular e o direito de audiência, mas sobretudo através de outros institutos, de entre os quais podem, sintomaticamente, destacar-se o *contrato*, a adstrição de ‘funções públicas’ às associações ecológicas, a outorga de subvenções).” (Rangel, 1996 pág. 26 e 27)

Neste sentido, o autor faz notar a intenção da autoridade política em se afastar de uma intervenção do tipo “ direcção e comando”, na gestão da “qualidade do ambiente”, aproximando-se de uma postura, descentralizada, de parceria, em que se sugere uma intervenção “por apelo e apoio à iniciativa popular” (tal como disposto da Constituição da República, antes da revisão de 1997 no n.º 2 do artigo 66.º).

Indo, ainda, mais longe e abordando a acção programática do agente público, Paulo Rangel (1996) sublinha que se aponta, de acordo com o exposto no artigo 91.º (90.º após a revisão de 1997) da Constituição da República, para um “sistema de planeamento flexível, desmultiplicado e policentrado”, em que o Estado “mais avançado” integra a “dimensão ambiental” como um objectivo de direito fundamental e simultaneamente “revela abertura à admissibilidade da ‘programação concertada ou contratual’, em que o contrato é observado não só como técnica de implementação, mas como “fonte de planeamento propriamente dita.” (Rangel, 1996, pág. 38)

Dando continuidade a esta linha de raciocínio, é importante notar que a perspectiva que nos é proposta por Paulo Rangel, de crescente interesse pelo “ambiente” e pela acção descentralizada, coordenada e cooperativa, sai reforçada com a revisão constitucional de 1997, porquanto na alínea d) do Artigo 9º se acrescenta o direito ambiental como um dos direitos que o Estado se obriga a efectivar, e no n.º 2 do artigo 66.º, lê-se agora, que o Estado está incumbido de agir na área do ambiente “por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos”, o que nos parece fortalecer a perspectiva acima realçada de apelo às “iniciativas populares” (que como Rangel destaca, tinha, ainda, um “travo pós-revolucionários”).

A natureza contratual dos acordos voluntários portugueses

Influenciados por este desenvolvimento de Paulo Rangel, podemos avançar para uma observação da concepção do Acordo Voluntário no âmbito da Política Ambiental

portuguesa, destacando duas características que lhe atribuímos ao longo da exposição teórica, quando abordámos a sua “natureza contratual”, e que encontram reflexo na nossa legislação.

Primeiro, recorde-se que à “natureza contratual” estava inerente a exigência de um “compromisso bilateral face ao conteúdo da medida de política ambiental”. Tal exigência, reflecte a tendência para a descentralização da acção em defesa do ambiente para que Rangel nos chama a atenção, e está bem patente em orientações dispersas por diferentes artigos da Lei de Bases do ambiente.

Naquele texto legal, encontramos logo no artigo 2.º, n.º 1, a atribuição do dever de defesa do ambiente ao cidadão e a repetição da necessidade de apelo as “iniciativas populares e comunitárias”. Esta intenção, tem depois seguimento no “princípio da participação” e no “princípio da responsabilização” postulados nas alíneas c) e h) do artigo 3.º; na “promoção da participação das populações na formulação e execução da política do ambiente”, que é apresentada como medida fundamental ao seu sucesso, na alínea i) do artigo 4.º; e, finalmente, no artigo 40.º, enquadrado no âmbito dos direitos e deveres do cidadão.

Note-se, que é significativo, tal como Rangel (1994) aponta, a não inclusão, explícita, no artigo 3.º (Princípios Específicos) da Lei de Base, de um “princípio de concertação ou de cooperação”, a que nós acrescentaríamos a não inclusão do próprio “princípio de co-responsabilização”.

No entanto, é também significativo o facto de tal “princípio de responsabilidade partilhada” estar incluído no Plano Nacional de Política Ambiental (PNPA, 1995), como uma orientação primordial no âmbito do reforço da “participação da sociedade civil”.

Neste documento, (que apesar da sua vida política muito curta nos dá algumas indicações sobre a concepção da Política Ambiental no momento de criação dos primeiros Acordos Voluntários) é possível ler o seguinte parágrafo, que na nossa opinião explana bem o significado do “princípio da co-responsabilização” (PNPA, 1995, pág. 20):

“A grande diversidade de interlocutores necessariamente envolvidos na problemática ambiental, o facto da política do ambiente visar em última instância a gestão de valores e bens patrimoniais comuns e finalmente, as profundas incidências que as políticas do ambiente têm, de forma horizontal, e abrangente, em toda a sociedade,

determinam que o diálogo, a concertação, a contratualização e a partilha de responsabilidades constituam uma metodologia essencial para complementar e alargar o exercício tradicional das atribuições do Estado, assegurando melhores condições para alcançar os objectivos estabelecidos e socialmente aceites.”

Permanecendo ancorados em alguns conceitos abordados no PNPA, podemos ainda realçar o segundo aspecto associado à “natureza contratual” dos Acordos Voluntários de que se encontram reflexos na legislação portuguesa.

Ao colocar o “processo negocial”, e consequente procura de consensualidade, como parte integrante da contratualização (sendo esta apontada como uma via possível para a Política Ambiental), os redactores do Plano reconhecem a necessidade de satisfação das “restrições de participação” dos agentes envolvidos.

Levando este princípio de anulação de conflitos um pouco mais longe, para além da consensualidade entre os agentes participantes, os redactores do Plano, sublinham, ainda, a bondade da negociação/contratualização como instrumentos de equilíbrio entre as necessidades de curto e longo prazo, de sustentação ecológica e de crescimento económico.

Esta característica da contratualização, que como veremos à frente é totalmente aproveitada na forma como o Acordo é legalmente integrado na regulamentação portuguesa, é importante porquanto dá respostas às preocupações económicas que o agente público trás para a negociação do ambiente, obedecendo, simultaneamente, às disposições constitucionais, quando se procura promover e coordenar o crescimento económico e o equilíbrio ecológico e ambiental (realidade patente nos artigos 9.º d), 66.º f) e 90.º da Constituição da República Portuguesa), e ao “princípio do equilíbrio” explanado na alínea b) do artigo 3.º da Lei de Bases do Ambiente.

Abandonando estes aspectos conceptuais, devemos avançar para um esclarecimento, em termos concretos, do papel que o acordo voluntário desempenha no âmbito da Política Ambiental.

O enquadramento do Acordo Voluntário na Política Ambiental Portuguesa

De uma leitura da legislação ambiental portuguesa, é fácil detectar a preferência da autoridade pública pela intervenção por recurso a “instrumentos de comando e controlo”.

Nos normativos dispersos que regulamentam a qualidade dos componentes ambientais, é sistemática a referência a valores máximos de poluição admissível, a objectivos de qualidade ambiental ou a normas de emissão; a práticas de gestão ambiental a serem implementadas ou a tecnologias a serem adoptadas, e às consequentes penalizações por incumprimento.

Como contraponto a esta forma de intervenção directa, encontram-se algumas referências à possibilidade de utilização de “instrumentos económicos”, nomeadamente taxas (Decreto Lei n.º 70/90, artigo 21.º, Decreto Lei n.º 352/90, artigo 2.º d), à intenção de apoiar a educação ambiental e o desenvolvimento tecnológico associado ao fomento da informação e à necessidade de implementação de medidas que privilegiem uma acção pro-activa e preventiva em defesa do ambiente.

Neste enquadramento, a possibilidade contratual é integrada como um complemento à regulamentação pública, funcionando, primordialmente, como um instrumento de apoio à “cooperação técnica e financeira entre a administração central” e outros agentes públicos ou privados (Decreto Lei 384/87 n.º 1 e 4 do artigo 1.º) e/ou com o propósito de actuar como instrumento de “derrogação dos limites de tolerância normativamente fixados” (Rangel, 1994, pág. 59 por referência ao n.º 2 do artigo 35.º da Lei de Bases do Ambiente, e do n.º 4 no artigo 17.º do Decreto Lei 352/90”).

No entanto, se é legalmente possível a celebração de um contrato entre o agente público e o agente privado, e se o primeiro ao propor essa celebração admite algumas das suas bondades, aceitar-se que este vá existir como uma moratória perante os prazos e as exigências estabelecidas pela lei leva-nos a colocar duas questões:

- 1.º Com que propósito o Governo português regulamenta o ambiente fixado padrões rígidos, se depois permite que estes sejam ultrapassados?

2.º O que se deve entender por carácter derogatório dos contratos, e qual o resultado final (esperado) da implementação do acordo em termos dos objectivos ambientais estabelecidos?

Na resposta à primeira das duas questões, sob influência do que expusemos no desenvolvimento teórico e em concordância com o texto de Paulo Rangel (1994), somos levados a admitir que a existência da possibilidade contratual, com carácter derogatório, representa a “consciência das dificuldades da realização/aplicação de muitas das regras do direito ambiental” (Rangel, 1994, pág. 47). Dificuldades estas que não só se colocam, indiscutivelmente, numa perspectiva técnico-administrativa, mas mais do que isso, coloca-se também numa perspectiva socio-económica.

Tendo presente que a regulamentação do ambiente é ainda recente em Portugal, que só agora começa a ser reconhecida como um vector importante no processo de desenvolvimento socio-económico, que muitas das regras que são estabelecidas em Portugal existem por imposição dos normativos europeus e que tanto a criação como a implementação, o controlo e a execução dessas regras, representam custos para os agentes públicos e para os agentes privados, é fácil entender a existência de um défice de preparação e capacidade administrativa e uma grande resistência económica à sua implementação.

Neste sentido, em total consonância com o texto de Solsbery e Wiederker (1995) que transcrevermos no ponto 2.3.1., e com o exposto no PNPA quando se diz:

“o excesso de regulamentação ou o irrealismo das suas exigências pode ter um efeito contraproducente para os fins que se pretende alcançar. A este propósito pode ser feita uma analogia com o excesso de carga fiscal que pode acabar por contribuir para diminuir as receitas fiscais. Assim também o irrealismo das exigências ambientais é um convite a situações de ilegalidade ou contribuir para desincentivar a actividade produtiva a um ponto e de uma forma não desejados.”

acreditamos que o Governo português procura optar por uma implementação gradual dos objectivos ambientais, consciente do impacto socio-económico que isso representa no curto prazo e da sua urgência no médio/longo prazo.

A contratualização, associada ao apoio técnico e financeiro do agente público ao agente privado (a que se refere o Decreto Lei 384/87), a cooperação e coordenação de esforços que lhe é inerente, e a dinamização da informação e do conhecimento a que acima nos referimos, apresenta-se assim, de forma objectiva, ao legislador público, como um meio eficiente de implementação dos objectivos ambientais mesmo que tal represente a flexibilização das normas previamente estabelecidas.

Note-se, por último, que a esta resposta que propomos à primeiras das questões, está inerente um requisito básico de manutenção dos objectivos ambientais inicialmente previstos, i.e., aceita-se que o contrato seja uma forma alternativa de implementação das “normas ambientais” legalmente previstas, com a certeza de se verificar uma redução gradual “da carga poluente das actividades poluidoras” (n.º 2 artigo 35.º da Lei de Bases) e de que da derrogação “não decorram riscos significativos para homem ou o ambiente” (n.º 3 artigo 35.º da Lei de Bases).

É neste sentido que Rangel (1995, pág. 79) se refere, citando Gomes Canotilho, à contratualização como uma forma criativa de combinar os meios e os fins necessários ao cumprimento das directivas que foram traçadas, e lhe atribui um carácter “executivo” e “complementar” face à lei, colocando-a “como um instrumento de realização da lei, estabelecendo uma especial e dúctil regulamentação, que permitirá, a prazo, a consecução dos objectivos legais.” (Rangel, 1995, pág. 82).

Ainda Rangel, coordenando toda esta perspectiva de forma simples, parece propor uma resposta à segunda das questões, que por nós foi levantada, quando escreve (1995, pág. 61):

“ Com tal designação intende exprimir-se a ideia de que a celebração do contrato-programa de redução da carga poluente dispensa (ou pode dispensar) a unidade poluidora do estrito e escrupuloso cumprimento das regras que fixam os níveis máximos de poluição admitida, embora lhes propicie condições (eventualmente, agora sim, de conteúdo económico) para que no médio-longo prazo se encontre a laborar no estrito respeito desses valores máximos.”

Não deixando de concordar com esta perspectiva, sendo forte a sua sustentação jurídica, parece-nos, no entanto importante que se deixe uma mensagem final, concordante com o raciocínio económico (e por vezes económico-político) que nos tem

acompanhado ao longo deste texto. Assim, achamos por bem realçar, uma vez mais, que o optimismo com que se observa a realização de contratos está directamente dependente da seriedade das intenções das partes envolvidas e da capacidade destas para ultrapassarem situações de “informação adversa”.

Enquadramento legal dos Acordos Voluntários

Observando, em exclusivo o enquadramento do Acordo Voluntário na legislação portuguesa, podemos, por último, verificar que a possibilidade de realização de acordos entre as entidades públicas e as entidades privadas no âmbito da regulamentação do ambiente em Portugal, é contemplada na Lei de Bases do Ambiente (Lei 11/87), por referência à figura dos contratos-programa, estabelecendo-se nos números 2 e 3 do artigo 35.º que:

“2 - O Governo poderá celebrar contratos-programa com vista a reduzir gradualmente a carga poluente das actividades poluidoras.

3 - Os contratos-programa só serão celebrados desde que da continuação *da laboração nessas actividades* não decorram riscos significativos para o homem ou o ambiente.”

Esta possibilidade é concretizada em algumas normas específicas que sucederam à Lei de Base, nomeadamente:

- na regulamentação da qualidade da água: em que no n.º 4 do artigo 15.º do Decreto Lei n.º 70/90, se contempla a possibilidade de realização de contratos-programa; e no n.º 3 b) do artigo 40.º do Decreto Lei 74/90, se refere a necessidade de fixação por despacho, de prazos específicos de adaptação sectorial, sendo o acordo, posteriormente, encarado pelo legislador como um substituto ou uma base de tais despachos; e
- na regulamentação da qualidade do ar: em que no n.º 4 do artigo 17.º do Decreto Lei n.º 352/90 se contempla, novamente, a possibilidade de realização de contratos-programa.

No âmbito do procedimento administrativo, a realização de contratos com agentes privados está contemplada no Capítulo III do Código do Procedimento Administrativo (nos artigos 178.º, 179.º, 180.º), e é ainda legislada pelo Decreto Lei n.º 384/87 (em que se admite a realização de “acordos de colaboração” no artigo 17.º).

Refira-se, neste enquadramento do procedimento administrativo, que a possibilidade de realização dos acordos ambientais se suporta no cumprimento, por estes, de dois princípios fundamentais ao regime jurídico dos contratos administrativos:

- o “princípio do consensualismo”: a que nos referimos atrás quando abordámos a “natureza contratual”, e o
- “princípio do serviço público”: inerente à própria acção no âmbito da preservação da “qualidade do ambiente”, porquanto nas funções económicas do ambiente se admite o contributo deste para o bem estar.

3.2. O Acordo Voluntário na Política Ambiental Portuguesa: experiência e proposta de avaliação.⁵⁰

A experiência portuguesa na utilização de Acordos Voluntários, enquanto instrumentos de Política Ambiental, tem início em 1988 com a assinatura de um acordo para o sector da pasta de papel, entre a Direcção Geral do Ambiente (DGA), em representação do Governo, a AIP (Associação Industrial Portuguesa) e a CELPA (Associação Portuguesa de Pasta de Papel).

Com este acordo, o Governo procurou reduzir o impacto da poluição criada pelo sector da pasta de papel, nomeadamente sobre a qualidade da água e do ar, ao longo do período 1988-1991/2, demonstrando que era necessário começar-se a agir na área do ambiente e que era possível fazê-lo sem recorrer à imposição de normas rígidas.

Entendendo-se, naquela altura, a co-regulamentação como um caminho eficaz para uma intervenção positiva sobre o ambiente, o recurso a esta forma de acção estendeu-se, em 1989, a um Acordo para o sector dos couros, e em 1990 a dois Acordos: para o sector das embalagens em vidro e para o sector das embalagens em cartão para líquidos.

⁵⁰ No Anexo III, pode-se encontrar uma tabela em que se resumem as principais características de todos os Acordos ou Contratos ambientais realizados em Portugal

Após estas experiências, o Governo português retoma o recurso aos Acordos Voluntários em 1995, fazendo-o com base nos resultados, que se consideraram positivos, alcançados com o acordo da pasta de papel (EEA, 1997), e num momento em que se vivia algum desânimo face à eficácia da “regulamentação directa”, cuja “produção” foi intensa no início da década de 90.

Nessa altura, avançou-se com a criação de diversos Protocolos e Acordos Ambientais para os sectores: metalúrgico e metalomecânico, dos óleos vegetais, dos químicos, das pedras ornamentais, dos laticínios, do tomate, da suinicultura, e com as empresas de tratamento de superfície aderentes à estação colectiva de tratamento de resíduos industriais de Águeda. Acordos estes que são assinados com a intenção específica de programar uma adaptação gradual dos sectores visados às normas de ambiente entretanto publicadas (nomeadamente às normas da água, Lei 74/90, e do ar, Lei 352/90), perante a incapacidade da Administração para garantir a sua aplicação pelos mecanismos de “comando e controlo” tradicionais, e perante as preocupações económicas e de competitividade associadas aos seus custos a que não são alheias as contrapartidas de apoios financeiros por intermédio do PEDIP.

A contrastar com este optimismo face aos Acordos Voluntários, que se viveu em 1994/5, o novo Ministério do Ambiente, em posse deste 1995, observando com desânimo a evolução na implementação do último conjunto de acordos, suspende, em 1996, a sua aplicação, e propõe, em contrapartida, a realização de Contratos Ambientais.

Assiste-se, desta forma, à assinatura, no decorrer de 1997 e no início de 1998, de treze documentos, dos quais, cinco - para os sectores: dos óleos vegetais, do tomate, dos químicos, das pedras ornamentais, dos laticínios - correspondem à formalização de acordos já assinados em 1994, e os restantes oito - para os sectores: do azeite, do têxtil, do papel e cartão, da cortiça, das colas e similares, da protecção de plantas, do calçado e da transformação de madeira - a novos acordos.

Com este passo, o novo regulamentador público reafirma a opção pela co-regulamentação como uma forma de acção sobre a “qualidade do ambiente”, visando, face aos Acordos de 1995, uma maior formalização da participação das empresas no acordo (sem que tal retire importância, na parte negocial, ao papel primordial desempenhado pelas Associações) e o estabelecimento de calendários de execução mais rígidos (normalmente integrados no contrato como anexo).

Após esta pequena resenha histórica sobre os Acordos em Portugal (esquematizada no Anexo III, face às informações disponíveis), avança-se para uma proposta de avaliação da possível eficiência, eficácia e equidade desta forma de acção sobre o ambiente, tendo em atenção o conteúdo e a forma do seu texto.

Na impossibilidade de termos acesso aos textos de todos os acordos assinados em Portugal, vamos concentrar a nossa atenção em duas séries de acordos: os Acordos (ou Protocolos) de Adaptação Ambiental (AAA), assinados em 1995, e os Contratos de Adaptação Ambiental (CAA), assinados 1997.

Neste sentido no ponto, 3.2.1. será proposto um enquadramento daqueles acordos na tipificação apresentada no ponto teórico 2.1.3., e no ponto 3.2.2. será proposta uma avaliação desses acordos.

3.2.1. Tipificação dos Acordos Voluntários em Portugal

(i) Estatuto Legal do Acordo

Um dos aspectos mais interessantes na avaliação dos acordos realizados em Portugal, é tentar identificar o seu suporte legal e as sanções a eles associadas.

Neste âmbito, detecta-se, desde logo, a diferença de denominação entre a série de acordos assinados em 1995 → Acordos (ou Protocolos) de Adaptação Ambiental (AAA), e a de 1997 → Contratos Ambientais (CAA), que fazendo jus ao exposto no ponto teórico 2.1.3., poderá ter bastante significado.

A confirmar a perspectiva teórica, tal diferença de denominação, tem, na realidade, reflexos na forma como os acordos (AAA ou CAA) foram aplicados em Portugal. Se é verdade que em ambos os casos se apela aos n.º 2 e 3 do artigo 35.º da Lei 11/87, à alínea b) do n.º 2 do artigo 40.º do Decreto Lei 74/90, e ao n.º 4 do artigo 17.º do Decreto Lei 352/90, a formalização subsequente dos acordos apresenta diferenças significativas:

- 1.º Tanto os AAA como os CAA se apresentam como uma alternativa ao despacho específico para as unidades industriais já existentes, previsto no



Decreto Lei 74/90, note-se, no entanto, que apenas no caso dos CAA se procura uma formalização desta situação.

Enquanto que nos AAA a publicação oficial do comprometimento mútuo foi negligenciada, ou considerada desnecessária, nos CAA há a obrigatoriedade de proceder a tal publicação como se pode observar pelos Despachos 5921/97 a 5926/97 (DR II Série).

- 2.º Apesar de ambos os casos se enquadrarem no âmbito do Código de Procedimento Administrativo pelo artigo 179.º, a diferença de denominação é importante para o enquadramento legal dos acordos no âmbito do Decreto Lei 384/87, que segundo os juristas (ver Rangel, 1996) corresponde ao verdadeiro enquadramento legal dos Acordos Ambientais.

Naquele Decreto Lei, a diferença de denominação entre contrato e acordo faz-se quanto, no artigo 17.º, se falam de “acordos de colaboração”, aos quais se atribui menores exigências face aos contratos propriamente ditos.

- 3.º Por último, note-se, ainda, a exigência feita nos CAA quanto à contratualização com as empresas.

Enquanto que nos AAA se verificava um comprometimento por parte da Associação, que se responsabiliza pela integração das empresas nos programas de redução do impacto ambiental. Nos CAA, as empresas aderentes têm que formalizar a sua intenção de cumprir com os Contratos por intermédio de um documento escrito entregue à autoridade pública (tal como estipulado na cláusula referente às “unidades empresariais abrangidas pelo acordo”), ficando obrigadas a “dar cumprimento às prescrições estabelecidas e aos prazos indicados” (cláusula das obrigações assumidas pelo segundo outorgante).

Debruçando-nos agora sobre as sanções contempladas nos acordos para o caso de incumprimento, a primeira referência que deve ser feita é que tanto os AAA como os CAA são criados sob ameaça de aplicação da regulamentação pública e ambos contemplam como principal sanção por incumprimento a perda de qualquer privilégio e a obrigatoriedade de se passar a cumprir com o disposto na Lei, sob pena de se sofrer as multas estipuladas nessa mesma Lei.

Desta forma, pode-se afirmar que tanto os AAA como os CAA estão, indirectamente, protegidos contra o incumprimento pelas mesmas multas que se aplicam quando se detecta o incumprimento face às normas legais estabelecidas.

Esta sanção é explícita no último artigo de todos os AAA e na cláusula referente às sanções de todos os CAA.

No caso dos CAA, há ainda que fazer notar a necessidade sentida pelos redactores de deixarem explícita a sanção contra “situações de danos ambientais graves”, ficando esta, novamente, associada aos procedimentos previstos na Lei. Com este pormenor, incluído ainda na cláusula referente às sanções, faz-se cumprir o disposto no n.º3 do artigo 35.º da Lei 11/87.

Destes comentários quanto às sanções nos AAA e nos CAA, poderá, no entanto, surgir uma dúvida: se as sanções são as mesmas, então qual a diferença entre os dois acordos, qual a necessidade de chamar contratos a uns e qual a vantagem destes na eficácia do acordo?

A resposta a estas duas questões, claramente fora do âmbito da análise económica, encontramos-la nos textos escritos por juristas sob o tema dos “contratos administrativos”.

No nosso caso, recorreremos ao texto de Maria Estorninho (1990, capítulo 4), em que nos é chamada à atenção para um conjunto de características específicas aos contratos administrativos, das quais pensamos ser importante realçar as seguintes:

- o “Poder de direcção”: no contrato, à Administração, enquanto “guardião do interesse público, não só lhe é atribuído o “poder de fiscalização” do cumprimento, como também o poder de “dar ordens quanto aos processos a adoptar na execução do contrato para garantir maior economia ou perfeição”.
- o “Poder de sanção”: com o objectivo de “obrigar o particular a cumprir a prestação a que está estrito e, dessa forma, assegurar a prossecução do interesse público subjacente ao contrato”, é permitido, no caso do contrato administrativo, para além das sanções tradicionais dos contratos civis, alargar o número e a variedade de sanções aplicadas, aplicar sanções independentemente da previsão contratual e aplicar sanções de forma unilateral.

Note-se, ainda neste tema do “poder de sanção” que a autora considera como principal sanção a rescisão de contrato, tal como está estipulado, tanto nos AAA como nos CAA.

- o “Poder de rescisão contratual”: é concedido à administração o poder de rescindir o contrato, não só na forma de “rescisão-sanção” (já referido), mas também pela “mera conveniência de interesse público”, i.e., por ter desaparecido a razão “pela qual a lei concedeu força vinculativa ao acordo, como contrato administrativo”.

Abandonando a perspectiva, cientificamente mais correcta, dos juristas acerca do “poder” dos contratos face aos acordos, apenas devemos acrescentar que: primeiro, é nossa percepção que um contrato, uma vez reconhecido e enquadrado legalmente representa, sempre, uma “validade” superior a um simples acordo: segundo, já foi referido que na construção dos contratos se verifica uma maior preocupação na formalização e na calendarização (essencial ao processo de controlo); por último, da verificação empírica, confirma-se a percepção inicial pois, no passado, nem sempre o Governo conseguiu exigir o cumprimento dos acordos por recurso aos tribunais, tal como é salientado no texto da EEA (1997) para o caso do acordo para o sector da pasta do papel.

(ii) Relação entre os Acordos Voluntários e a regulamentação pública

Concentrando as atenções, uma vez mais, sobre os AAA e os CAA, a sua caracterização neste aspecto da relação com a regulamentação pública do ambiente é simples, porquanto as suas funções são claramente assumidas nos textos dos próprios acordos.

Tanto os AAA como os CAA existem como um instrumento de planeamento da adaptação, gradual, das indústrias aos requisitos legais previamente estabelecidos, i.e., como uma moratória concedida às empresas signatárias face ao cumprimento da Lei, concedendo-lhes a possibilidade de usufruírem de um período de adaptação à lei. Como se pode ler no último parágrafo das considerações tanto nos AAA como nos CAA, ou na

primeira cláusula dos CAA, estão-se a contemplar Acordos ou Contratos, de “adaptação à legislação ambiental”.

Desta forma, e por referência à tipificação por nós proposta, existe, no caso português, uma “relação de complementaridade” entre os acordos e a regulamentação pública, coexistindo ambas as formas de regulamentação numa situação de apoio da primeira à implementação da segunda.

Note-se, no entanto, como já foi destacado atrás, que esta situação deve ser observada com cuidado tanto na sua exequibilidade legal como nas razões económicas que justificam a moratória concedida.

Tendo sido já abordadas estas duas questões, recorde-se apenas, pela sua importância, que, na perspectiva económica, a moratória existe tanto pela impossibilidade administrativa e técnica de controlo do cumprimento, como também pela impossibilidade económica e técnica das empresas para cumprir com as normas estabelecidas no curto prazo.

Por último, e recuando em termos históricos, refira-se que o primeiro Acordo para a pasta de papel, tendo antecipado a existência da regulamentação pública, já não pode ser incluído neste “tipo” da “complementaridade”. Naquele caso, devemos antes falar de uma situação de “substituição” da regulamentação pública, que acaba por desempenhar, também uma função de “apoio à sua introdução”, sendo fácil de admitir que o Governo tenha aproveitado essa experiência para estabelecer todas as normas publicadas no início da década de 90.

(iii) Participantes no Acordo

Pela parte do Governo, e como se pode observar na tabela apresentada no anexo III, é significativo notar que, no caso dos AAA, são signatários representantes do Ministério do Ambiente (normalmente a DGA, o Instituto da Água e o Instituto da Meteorologia) em associação a representantes do Ministério da Indústria e Energia (normalmente a DGI) ou do Ministério da Agricultura, dependendo do objecto do acordo, enquanto que, no caso dos CAA (da responsabilidade do novo Governo em posse desde 1996), mantendo-se esta situação em alguns dos Contratos assinados, existem outros, nomeadamente os últimos, que apenas são assinados pela DGA.

Esta diferença entre os Acordos e os últimos Contratos, em que apenas participa a DGA, deve ser observada com cuidado, pois pode representar uma perda de eficiência e eficácia numa perspectiva global do Acordo.

Sendo evidente a importância da acção sobre o ambiente em toda a dinâmica económica das empresas, e logo da nação, a necessidade de participação, nas negociações, de agentes representantes dos diferentes ministério é imediata. A esta evidência, acresce ainda, que as próprias políticas noutras áreas económicas, tecnológicas, ou mesmo sociais, podem, e devem, ser observadas, também, como uma via de intervenção, directa ou indirecta, sobre o ambiente.

É, assim, com "preocupação", que se verifica o abandono dos Ministério da Economia, ou da Agricultura, da participação nos acordos como signatários.

Como contrapartida, ou em contradição a esta "deficiência" dos contratos, note-se que, logo no primeiro parágrafo de qualquer um desses contratos, se atribui ao ambiente "um estatuto de vector essencial, integrante e indispensável em qualquer estratégia de desenvolvimento a médio longo prazo."

Quanto às funções que são atribuídas aos representantes do agente público, devem-se salientar as seguintes:

- Primeiro, todos os assinantes públicos do acordo colocam representantes na Comissão de Acompanhamento (a que faremos referência à frente), pelo que deixam de ser responsáveis directos pelo acompanhamento e controlo da execução do acordo, preservando, no entanto, o "poder de fiscalização" que lhes é atribuído pelas normas de "procedimento administrativo" (ver Estorninho, 1990) e que se confirmam na sua obrigação de "levantamento de autos de incumprimento".
- Segundo, são explicitamente referidas as obrigações dos agentes públicos em relação às concessões face à regulamentação pública, dando-se principal realce: à sua obrigação de "não pressionar" o agente privado no período temporal a que se refere o acordo; ao reconhecimento do princípio de renegociação, em especial nas situações em que se verificam alterações na regulamentação pública; e finalmente, ao comprometimento de ouvir os parceiros do Acordo

“no processo de apreciação de eventuais e novas medidas legislativas que venham a abranger o sector em causa”

- Terceiro, aos representantes do agente público, cabe sempre uma função de distribuição de informação, pelos restantes participantes, a que se associa, por vezes uma obrigação de apoio técnico.
- Finalmente, de forma explícita nos AAA mas implícita nos CAA, os representantes do agente público comprometem-se a “facilitar a vida” dos agentes privados que adiram, nos processos de atribuição de licenças e de avaliação do acesso a apoios financeiros de origem nacional ou comunitária.

Voltando, agora, as atenções para os agentes privados, a primeira referência, de grande importância para a eficiência dos Acordos, é que se verifica sempre a participação de Associações de empresas (e mesmo Associações em representação de outras Associações) como signatários, tanto dos AAA como dos CAA.

As Associações aparecem como principais representantes dos agentes privados, assumindo diferentes responsabilidades, sendo a primeira a de negociar o Acordo com o agente público, a que se segue o apelo à participação das suas associadas, o dar conhecimento às autoridades públicas sobre as empresas aderentes, e o apoio na implementação e controlo. Nos CAA, é-lhes ainda atribuída, explicitamente, a responsabilidade de fazer cumprir o acordo.⁵¹

Para além da participação das Associações, está ainda contemplada nos textos dos acordos, a participação no processo de co-regulamentação, após a negociação e assinatura, de outros agentes privados cujo papel que vão desempenhar deve ser aqui salientado:

- Primeiro, realce-se a participação de uma "entidade técnica". Esta entidade, de cuja presença e acção as Associações devem dar conhecimento ao agente

⁵¹ Por curiosidade, note-se que apenas no AAA para o sector metalúrgico e metalomecânico, os benéficos e a importância da participação das Associações é reconhecida, explicitamente, no 8.º parágrafo das considerações iniciais.

Tendo em conta a importância, que pensamos ter, o reconhecimento explícito deste género de pormenores, e tendo presente a importância das funções que as Associações desempenham é nossa opinião que esse parágrafo deveria ter sido repetido em todos os restantes AAA ou CAA.

público, actua no processo como "conselheiro" técnico da associação, com funções importantes na elaboração dos relatórios e nos planos de acção.

Note-se, no entanto, que se atribui maior relevo à acção das entidades técnicas nos AAA do que nos CAA.

Por razões que parecem estar associadas com a morosidade dos processos e urgência das acções, a presença da entidade técnica deixa de ser central como era nos AAA (veja-se os primeiros artigos de todos os AAA), para apenas aparecer como possível assessor nos CAA, ficando, neste último caso, ao critério das Associações e das "Comissões de Acompanhamento" se devem ou não recorrer aos seus serviços (vejam-se as cláusulas referentes à monitorização e avaliação nos CAA).

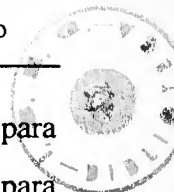
- A segunda entendida privada, cuja indicação de participação aparece explicitamente em alguns acordos são as empresa individualmente.

Sobre esta participação, já se referiu que os CAA promovem uma maior formalização no envolvimento das empresas face aos AAA.

Com excepção do acordo de adaptação para os químicos, nenhum dos restantes AAA se refere, explicitamente, às obrigações impostas às empresas.

No caso dos CAA (e no referido acordo de adaptação para os químicos), não só se exige a já referida formalização da adesão ao acordo, como se indica também a sua responsabilidade no cumprimento do acordo (na cláusula referente às obrigações do segundo outorgante) e a obrigatoriedade de realização de relatórios e planos de acção específicos (normalmente imposta em anexo)

Por último refira-se a participação de uma "comissão de acompanhamento", que chama a si a responsabilidade de acompanhamento da "execução e elaboração do plano de adaptação", o que implica ter a função de "monitorar e avaliar" o cumprimento dos objectivos estabelecidos nos Acordos. A importância desta comissão reside, não só nas obrigações que lhe são atribuídas, tanto nos AAA como no CAA, como ainda pelo facto de se tratar de uma comissão formada por representantes das entidades públicas e privadas, aproximando-se da "*peak-organization*" que nos é proposta por Maitland (1985).



Esta reunião de esforços sob um mesmo órgão, é de indiscutível importância para o sucesso do acordo em todas as dimensões, pelo facto de contribuir, activamente, para a difusão de informação e conhecimento, diminuindo as situações de “assimetria de informação” e de insegurança, e concorrendo no óptimo, ao longo do tempo e após o período negocial, para a manutenção do ambiente de cooperação e coordenação de esforços.

(iv) Natureza da actividade poluente

Todos os Acordos Voluntários realizados em Portugal, parecem dedicar-se exclusivamente à regulamentação do impacto dos “processos de produção” das empresas sobre o ambiente, concentrando-se apenas sobre as descargas que aquelas realizam directamente sobre o meio ambiente.

Neste sentido, negligencia-se a possibilidade de se contemplar de forma global o efeito da actividade económica de uma empresa sobre a “qualidade do ambiente”, que passa não só pelos efeitos decorrentes das descargas que resultam do ciclo produtivo mas também do impacto do consumo dos produtos que colocam em circulação.

(v) O conteúdo do Acordo Voluntário

Por último, na tentativa de tipificar o conteúdo dos Acordos Voluntários assinados em Portugal, destaque-se que tanto os AAA como os CAA têm por objectivo a adaptação gradual à legislação em vigor (até 30 de Dezembro de 1999), sendo esta marcada pela imposição de “objectivos ambientais a atingir”.

Neste sentido, não se verificando a negociação dos objectivos a atingir, porquanto estes são publicamente definidos, mas antes a negociação de calendários de cumprimentos associados a planos de acção, enquadrámos estes acordos no âmbito dos “Acordos Voluntários baseados na definição de padrões de desempenho”, em particular nos “acordos em que os objectivos são determinados pelo programa”, e, simultaneamente, no âmbito dos “Acordos Voluntários de controlo e informação”

Nos primeiros, porque se acordam formas de desempenho e acções para que as empresas possam vir a cumprir, no médio prazo, com objectivos estabelecidos na

legislação. Objectivos estes, publicamente definidos *à priori*, e que funcionam como base do programa de realização de acordos.

Nos segundos porquanto, encontramos, tanto nos AAA como nos CAA, diferentes referências à partilha de informação e importantes referências às responsabilidades de controlo.

3.2.2. Avaliação dos Acordos Voluntários realizados em Portugal, na sua dimensão de eficiência estática e dinâmica, eficácia, equidade e capacidade para promover a participação dos agentes públicos e privados

Com o auxílio do exposto no Capítulo II, de desenvolvimento teórico, e consequente sistematização do processo de avaliação de um Acordo Voluntário apresentado no Anexo I, é possível partir para uma avaliação dos acordos assinados em Portugal, numa perspectiva *ex-ante*, i.e., antes da sua aplicação efectiva, o que nos leva a observar, apenas, os pormenores de criação do acordo, o seu conteúdo formal, e as intenções que o rodeiam.

Acompanhando a tabela de avaliação apresentada no fim do Anexo I, cuja aplicação para os Acordos Voluntários portugueses (disponíveis para análise) se encontra esquematizada na tabela que acompanha o presente capítulo, vamos proceder a essa avaliação observando separadamente as características referentes: aos (2) participantes no acordo; ao (3) estatuto legal do acordo e existência de sanções; aos (4) elementos de definição do objectivo do acordo e de controlo do cumprimento; aos (5) instrumentos de criação e difusão da informação; aos (6) instrumentos de cooperação entre os participantes; aos (7) elementos de flexibilização da forma do Acordo Voluntário; aos (8) elementos de flexibilização nos instrumentos utilizados; aos (9) elementos de apoio à eco-gestão; aos (10) elementos de promoção directa da inovação; aos (11) elementos de “captura”; aos (12) elementos de exposição externa; aos (13) incentivos à participação do agente público; e, finalmente, aos (14) incentivos à participação do agente privado.⁵²

⁵² Note-se que deixamos por analisar o primeiro ponto de avaliação a que fazemos referência no anexo I → (1) Características da Indústria.

No que se refere aos acordos assinados, vamo-nos concentrar, novamente, sobre os dois últimos “lotes” de acordos mantendo os acrónimos de AAA, quando nos referimos aos Acordos de Adaptação Ambiental (assinados em 1995), e CAA, quando nos referimos aos Contratos de Adaptação Ambiental (assinados em 1996).

(2) Participantes nos acordos

Foi já abordada a questão dos participantes nos acordos, e as suas funções, no momento em que os caracterizamos quanto aos agentes que neles participam.

Nestes sentido, procuremos apenas dar resposta às questões que colocamos no âmbito da tabela de avaliação, realçando as suas repercussões sobre a eficiência estática e a eficácia, a equidade e a capacidade de captura, que são como vimos as dimensões mais afectadas por este factor.

Quanto à participação das empresas *versus* participação das Associações, na perspectiva da sua importância para a eficiência do acordo (recorde-se que está associada aos custos de transacção), foi já salientado que a liderança na negociação é assumida por Associações de Empresas (e em alguns casos Associações em representação de outras Associações) o que representa um contributo positivo para a eficiência do acordo, ao reduzir os canais de comunicação existentes e o número de “focos” de discórdia ou de “assimetria de informação”.

Poder-se-ia, aqui, argumentar que os CAA são menos eficientes ao apelar explicitamente à participação das empresas (o que também acontece no AAA para o sector dos Químicos). No entanto, é bom notar, que apesar de se procurar formalizar a participação as empresas, não se tem por objectivo inclui-las na negociação do Acordo, mas apenas co-responsabiliza-las formalmente pelos seus resultados. Desta forma, não se afecta a eficiência estática do acordo, contribuindo, pelo contrário, para a sua eficácia e equidade.

Quanto ao efeito da participação de outros agentes, um primeiro aspecto a destacar é a não participação, nem do parlamento nem dos grupos ambientalistas. Deste facto, se se pode argumentar que é positivo para a eficiência do acordo (tal como demonstramos),

Esta dimensão de avaliação, que nos levaria ao estudo da concentração económica e geográfica dos sectores co-regulamentados, foi impossível de realizar por indisponibilidades de dados informativos e

poder-se-ia, em contra ponto, alegar que é negativo para a sua eficácia e para a preservação da “integridade” do processo no combate contra a “captura”. Numa análise mais pura no âmbito da teoria da regulamentação, em que colocamos o governo entre interesses políticos e interesses públicos (i.e., sujeito a captura), tal ausência de participação poderia implicar a não representação dos interesses da sociedade e a tendência para uma regulamentação mais próxima dos interesses das empresas, eventualmente, com resultados ambientais menos ambiciosos.

Esta ausência da participação dos grupos ambientalista, repercute-se também no facto da “comissão de acompanhamento” não poder ser considerada como uma *peak organization* tal como Maitland (1985) define.

No conceito de Maitland (1985), esta seria uma organização em que estaria representada a sociedade a par das empresas e do Governo. Contudo, na “comissão de acompanhamento”, tal como é definida nos acordos, apenas estão representadas o Governo e as empresas, o que, apesar de contribuir positivamente para a eficácia e equidade, e eventualmente para a eficiência estática e dinâmica, do processo no período de implementação, não aproveita todas as potencialidade de uma *peak organization* no seu sentido mais lato.

Associada à participação da “comissão de acompanhamento”, temos ainda que realçar a presença da “entidade técnica”, que, como se referiu, é uma personagem que os CAA negligenciam em parte, mas que desempenha um papel importante, especialmente pelo facto das empresas portuguesas ainda se encontrarem num nível de conhecimento tecnológico elementar.

Estas entidades técnicas, ao desempenhar funções de acompanhamento e controlo, nomeadamente na realização dos relatórios preliminares e na elaboração e implementação dos planos de acção, estão, na realidade, a contribuir para uma maior eficácia na implementação, aumentando o nível de conhecimento tecnológico existente nas empresas.

Quanto ao contributo da entidade técnica para evitar a captura, este não deve ser considerado, porquanto à entidade técnica não é dada capacidade de controlo sobre a acção de agentes privados ou públicos, e muito menos capacidade para impor sanções.

(3) Estatuto Legal do Acordo e Existência de sanções

Também o estatuto legal dos acordos foi já caracterizado no ponto anterior, em que chamamos a atenção para o facto dos AAA poderem ser considerados como Acordos Voluntários propriamente ditos, sem integrarem qualquer vínculo legal, enquanto que os CAA devem ser considerados como Contratos Ambientais, em que os participantes estão presos ao cumprimento por um vínculo legal. Assim sendo, podemos, desde logo, argumentar a favor de uma maior eficácia dos CAA face aos AAA.

Esta desigualdade em eficácia, é no entanto dirimida se observarmos as características das sanções, explicitamente, consideradas.

Neste aspecto não existem, praticamente, diferenças entre os diferentes acordos. Todos eles admitem, explicitamente, a existência de uma sanção e de um processo a ela associado quando se referem à obrigação de levantamento “de um auto de advertência” em que deverá constar o prazo de correcção da mesma e as consequências em que incorre o infractor se não o fizer”, e à perda do privilégio de “moratória” como principal penalização por incumprimento⁵³.

Da mesma forma homogénea, e em contraponto àquele factor positivo, nenhum dos acordos estabelece, explicitamente, a necessidade de fazer aplicar as sanções imediatamente após se ter detectado o incumprimento. Tal, não só contribui para uma maior insegurança dos participantes face ao acordo, como também para uma maior tendência para o incumprimento, na expectativa de que a sanção acabe por “não ser aplicada”.

Por último, refira-se a forma de recurso ao princípio da “neutralidade de aplicação” essencial para a equidade do processo, nomeadamente para a manutenção do ambiente de justa concorrência na indústria.

Neste factor, há que salientar, inicialmente, que o próprio propósito do acordo, tal como definido normalmente no último artigo de cada AAA ou na 1ª Cláusula dos CAA, vai contra esta “neutralidade de aplicação”, ao estabelecer como objecto a criação de um prazo de adaptação (uma moratória) apenas para as empresas aderentes. Tal é,

claramente, “discriminatório” face aos não participantes, alterando a concorrência na indústria, mas actua, simultaneamente, como primeiro incentivo à participação. Neste caso, há que admitir que a quebra do princípio da “neutralidade de aplicação” fere a equidade do processo, mas, não só é necessária, como é fundamental à sua própria eficácia.

Observando este princípio noutra perspectiva, há, ainda, que aceitar o esforço de manutenção de algum tipo de equidade entre as empresas aderentes e não aderentes, em especial nas situações, em que já estão estabelecidas soluções colectivas de tratamento de resíduos.

(4) Elementos de definição do objectivo do acordo e de controlo do cumprimento

No cumprimento dos três campos que compõe este elemento de avaliação dos Acordos Voluntários, podemos afirmar que tanto os AAA como os CAA dão boa resposta na definição clara dos objectivos, o que fazem por referência ao estipulado na lei ou pela imposição de novas “normas” publicadas em anexo, mas apresentam qualidade diferente na definição dos mecanismos de controlo.

No que se refere aos calendários de cumprimento, se em todos os casos se referem datas de início e fim do período de adaptação em que o acordo está em vigência, há que notar uma diferença importante entre os calendários do processo burocrático-administrativo, que estão contemplados nos AAA, e os calendários de adaptação estabelecidos em anexo nos CAA.

Sendo qualquer tipo de calendarização importante, na perspectiva de enquadramento e controlo da execução, o que justifica a abundância de sinais positivos na tabela de avaliação, há no entanto que admitir que a calendarização imposta nos CAA representa uma melhor cobertura das responsabilidades das empresas e dos restantes participantes, contribuindo de forma muito positiva para a eficácia do acordo.

Finalmente, a “definição de marcos de avaliação, de processos de avaliação e dos responsáveis por essa avaliação”, existe, novamente, tanto nos AAA como nos CAA,

⁵³ Note-se que a perda de privilégios enquanto sanção não é considerada, explicitamente, em três AAA: para os Resíduos Industriais em Agueda, para as Indústrias de mármore, Granitos e Ramos afins e da Pedra do Norte e ainda para as Suiniculturas.

sendo, contudo, a opção dos redactores na forma como expõe esta informação claramente diferente e com possíveis repercussões sobre a eficácia.

Nos AAA, a “definição de marcos de avaliação, de processos de avaliação e dos responsáveis por essa avaliação”, é feita de duas formas: no próprio texto, em que prevê a criação da “comissão de acompanhamento”, que tem como função acompanhar e monitorar a implementação do acordo, a que se associa a, já referida, responsabilidade do agente público em “levantar autos de advertência” em caso de incumprimento, e ainda, a responsabilidade da Associação na realização de relatórios semestrais; ou por referência ao “plano de adaptação global” a elaborar pela “entidade técnica” que deve referir entre outros aspectos: os objectivos estratégicos, as medias específicas a adoptar e o seu faseamento e as formas mais adequadas de supervisão.

Note-se, no entanto, que em nenhuma altura se procura a participação de um organismo independente que fique responsável pela recolha, avaliação e verificação dos resultados (com excepção do AAA para as suiniculturas em que esta hipótese é admitida no âmbito do “plano de adaptação”), nem se procura garantir, explicitamente, a existência de dados suficientemente completos, comparáveis e objectivos o que permitiria um controlo flexível e com maior exactidão. A estas duas deficiências acrescente-se que os relatórios semestrais que estão previstos são da responsabilidade das Associações, sem que às empresas seja, directamente, atribuída qualquer função ou obrigação.

Antes de abordarmos os CAA, destaque-se, no entanto, o AAA para os químicos em que, como temos vindo a salientar, se verifica uma maior preocupação na definição do papel das empresas, pelo que não só se refere a obrigatoriedade dos “planos de adaptação globais” como se avança já para “planos de adaptação específicos” a cada empresas e se estabelece a obrigação destas à execução de “auto-controlo”.

Em relação aos CAA, temos realçado sistematicamente a opção dos seus redactores em deixar cair a “entidade técnica”, o que provoca a atribuição de menor importância ao “plano de adaptação global”. Na realidade, se este plano é referido em alguns dos CAA que precedem AAA para os mesmos sectores, nos novos CAA, esse plano não é sequer contemplado, sendo substituído pelas referências genéricas do anexo de calendarização e pelo requerimento de “planos de adaptação específicos” e de comprovativos de “auto-controlo” às empresas.

Note-se, no entanto, que se se ganha nos CAA em maior participação das empresas, perde-se em parte, na definição exacta do que deve estar contemplado no “plano de adaptação individual”, mantendo-se pelo menos as duas primeiras deficiências que atribuímos aos AAA.

Por último, e como exemplo importante na calendarização dos objectivos em termos temporais e simultaneamente de descargas de poluição, destaque-se a opção dos redactores do CAA para o sector dos químicos, em que se estabelecem objectivos intercalares num anexo ao acordo.

(5) Instrumentos de criação e difusão de informação

Este elemento de avaliação, em conjunto com o seguinte (6), representam, na nossa perspectiva, uma das grandes deficiências dos Acordos Voluntários portugueses.

Vimos, no desenvolvimento teórico, e depois na construção da tabela de avaliação, que tanto a “informação” como a “aprendizagem colectiva”, são elementos essenciais à eficiência, estática e dinâmica, e eficácia do acordo, e que por esse motivo representam dois dos melhores argumentos a favor do recurso à co-regulamentação.

É, neste sentido, curioso detectar o pequeno (ou quase nulo) aproveitamento destes dois factores, tanto dos AAA como dos CAA assinados em Portugal.

Observando o texto dos AAA, é possível identificar a criação de alguns canais de comunicação, sendo, no entanto, quase que exclusivamente destinados à satisfação de necessidades burocráticas. O único contributo que não está associado à circulação de relatórios, encontra-se no âmbito das obrigações dos representantes dos agentes públicos, sendo que estes se obrigam a “prestar o apoio e as informações necessárias à boa execução” do acordo.

Se nos concentrarmos, antes, sobre criação de instrumentos de apoio à informação, novamente verificamos que a preocupação recai, em exclusivo, sobre o “plano de adaptação”, e os relatórios iniciais e semestrais.

Nos CAA, a situação mantém-se, verificando-se apenas, primeiro, uma transferência das responsabilidades de comunicação e criação dos relatórios e planos das associações para as empresas, e, segundo, o abandono quase que completo da referência ao apoio do participante público ao participante privado no âmbito da informação

(mantendo-se esta apenas no CAA para o sector dos têxteis e para o sector do papel e cartão).

Examinando estes factos numa perspectiva crítica, e apesar de reconhecermos a utilidade na comunicação Associação/Governo (nos AAA) ou Empresa/Governo (nos CAA), para deprimir, em especial, a “assimetria de informação” existente entre estes dois agentes (recorde-se que é um dos factores mais importantes na participação do agente público), devemos realçar que se deixou de lado muitas outras alternativas de acção com a capacidade para dinamizar ainda mais a informação existente, e, em particular, não se faz referencia alguma à dinamização dos contactos entre agentes privados.

Reconheça-se, no entanto, que nada podemos dizer sobre a forma como decorreram os processos de negociação, nem se informalmente foram criados canais de comunicação e outros instrumentos de apoio à informação, nomeadamente, por acção da “comissão de acompanhamento”.

(6) Instrumentos de cooperação entre os participantes

Observando agora esta dimensão da cooperação, devemos, apenas, destacar o aproveitamento nulo que foi feito deste elemento, com o conseqüente prejuízo para a eficiência, estática e dinâmica, do acordo.

Apenas com algum esforço, é possível retirar do texto dos acordos uma referência, levemente, relacionada com a cooperação. Estamos-nos a referir à acção da “comissão de apoio” e, em particular, à atribuição, em alguns AAA e nos CAA, de funções de apoio àquela entidade

Refira-se, no entanto, que ao termos acesso ao Protocolo assinado entre a Federação Portuguesa de Associações de Suinicultores e as Associações Federadas e o Laboratório Nacional de Engenharia Civil, verificamos que a segunda entidade ficou responsável pela dinamização da informação e do conhecimento entre as empresas aderentes.

Não tendo sido possível aceder a outros protocolos, apenas podemos esperar que este exemplo tenha sido seguido pelas associações signatárias dos restantes acordos, ou que mecanismos de partilha de conhecimento tenham sido criados informalmente.

(7) Elementos de flexibilização do acordo

Se é teoricamente compreensível que um dos benefícios que as empresas procuram no acordo se encontra numa melhor adequação da regulamentação do ambiente aos seus ciclos produtivos e condições tecnológico-económicas, e se é demonstrável que esta personalização da regulamentação trás maior eficiência e equidade, estamos perante um elemento claramente positivo no caso português.

Na realidade, uma primeira conclusão é que o próprio acordo apresenta como objecto a intenção de “adaptar” a legislação ambiental às necessidades das Empresas. Na sua origem está a intenção de negociar calendários de adaptação das empresa às normas ambientais, o que transforma o documento na conclusão de um processo de “adequação” da regulamentação às necessidades individuais de cada sector, i.e., na conclusão de um processo de “personalização” da regulamentação (este parece, mesmo, ser o espírito que preside ao disposto nos artigo 40.º do Decreto Lei 74/90 e artigo 17.º do Decreto Lei 352/90)

Olhando mais concretamente para alguns pormenores dos textos dos acordos, merece referência, no caso dos AAA, o cuidado com que se tratam as “zonas mais sensíveis do território” em relação às quais se admite explicitamente a necessidade de estabelecimento de “medidas de protecção específicas”.

Merece igualmente referência, o facto de em alguns CAA, se procurar uma melhor particularização das empresas elegíveis para assinarem o acordo, e das condições para o fazerem.

(8) Elementos de flexibilidade nos instrumentos utilizados no Acordo Voluntário

Observando agora outros elementos de flexibilidade, no âmbito dos instrumentos que podem ser integrados no acordo, somos, novamente, levados a realçar o sub-aproveitamento da elasticidade própria a esta forma de regulamentação.

Sob pena de se perder na eficácia mas principalmente na eficiência (tanto estática como dinâmica), nos acordos assinados em Portugal, não se contemplou nenhum tipo de incentivo financeiro que uma vez incorporado pelo agente privado o encoraje a adoptar

uma postura honesta, evitando situações de “selecção adversa” ou de “risco moral”, e simultaneamente, capaz de contribuir para a minimização dos custos globais.

Apesar de ser uma realidade a coordenação dos Acordos Voluntários com a regulamentação pública, porquanto o objecto do acordo continua a ser o cumprimento daquela regulamentação, não se pode admitir que a atribuição de benefícios financeiros por intermédio do PEDIP ou a aplicação das multas que em última instância estão por de trás da sanção de “perda de privilégios”, se incluam no âmbito dos esquemas próximos aos “instrumentos económicos” de regulamentação pública, cuja eficiência estática e dinâmica é defensável.

(9) Elementos de apoio à eco-gestão

Como está subjacente à forma como desenvolvemos os dois primeiros capítulos, o processo de co-regulamentação deve ser observado na perspectiva de cooperação entre os agente público e o agente privado, sendo que ambos reconhecem a importância e o valor económico da defesa da “qualidade do ambiente”.

Neste sentido, na origem da criação de um Acordo Voluntário não se deve, apenas, pretender suavizar os custos de redução da poluição em que uma empresa incorre, mas deve-se ainda procurar melhorar a forma como essa empresa gere o fenómeno ambiental para o seu próprio proveito, melhorando a eficiência dos seus processos e a sua imagem perante a sociedade.

Sendo que os elementos de exposição externa e outros tipos de incentivos internos às empresas vão ser abordados mais à frente, concentremo-nos agora nos aspectos de conteúdo do acordo que apoiam directamente a implementação de uma gestão empresarial, que integre a dimensão ambiental mais eficiente.

Neste campo, a primeira referência vai para o facto dos acordos portugueses representarem, efectivamente, uma garantia de estabilidade no médio prazo. Tanto nos AAA como nos CAA, há o compromisso pelo regulamentador público, de não alterar as regras impostas às empresas no período de vigência do acordo, ou, caso o faça, de procurar antes o seu consentimento.

Mais pobres são, no entanto, os apoios directos à eco-gestão, e praticamente inexistentes os incentivos à implementação de sistemas de gestão ambiental ou códigos de conduta.

No último destes dois elementos devemos destacar, apenas, o AAA para a indústria de mármore, granito e ramos afins e pedras do norte, em que se exige à Associação a apresentação de um “código de procedimentos”. Enquanto que no âmbito do apoio a eco-gestão, para além do seu “inaltecimento” em alguns dos parágrafos de considerações iniciais, apenas repetimos a já referida promessa de apoio dos representantes do agente público no domínio técnico e da informação.

Em tom de crítica, faça-se notar a inexistência de qualquer tentativa de modificar os sistemas de gestão nomeadamente pelas integração de requisitos associados ao EMAS ou ao ISO 14000.

Refira-se, no entanto, que em comentários não formalizados sobre o objectivo dos acordos, defendem-se que estes pretendem, num primeiro momento, “arrumar a casa”, i.e., cumprir com os mínimos necessários de respeito pela “qualidade do ambiente”, podendo depois avançar-se para uma acção mais extensa e mais profunda.

Não desfazendo a crítica que apontamos, este comentário é compreensível tendo em conta a situação de degradação ambiental portuguesa, podendo ainda ser extensível à falta de esquemas de difusão de informação e conhecimento a que nos referimos acima, e à inexistência de qualquer tipo de incentivo à “inovação” a que nos vamos referir, de seguida.

(10) Elementos de promoção directa à inovação

Como referimos, um único comentário deve ser feito neste campo: não existe qualquer elemento de promoção directa à inovação, com o conseqüente prejuízo sobre a eficiência dinâmica do acordo.

Quando muito, podemos ressaltar alguma intenção informal, nomeadamente, pela expectativa quanto às capacidades da estrutura do PEDIP II para incentivar a investigação e o desenvolvimento tecnológico.

(11) Elementos de “Captura”

Sem um conhecimento, profundo, dos processos negociais e do ambiente de pressões político-económicas em que eles estão inseridos, este aspecto da “captura” apenas faz sentido enquanto capacidade do agente privado para influenciar o curso do desenvolvimento da regulamentação pública.

Entendida a “captura” desta forma menos agressiva, é na realidade possível identificar, no próprio texto dos acordos, diferentes referências em que se concede às empresas o direito de opinar sobre o desenvolvimento da regulamentação pública, nomeadamente no que se refere às normas legais que servem de “objectivo” aos acordos e a outras regulamentações específicas para os sectores em causa.

Dentro destas cláusulas de permissão da intervenção dos agentes privados na regulamentação pública, destaque-se o reconhecimento generalizado nos AAA, e em três casos nos CAA (para o sector do azeite, dos têxteis e do papel e cartão) do princípio da “renegociação sempre que a eventual introdução de novas medidas legislativas aplicáveis ao sector o impuserem”.

Este destaque, não só concretiza a influencia do agente privado, como é ainda importante para a própria posição de força do regulamentador público (aspecto a que voltaremos mais a frente) e acaba por estar enquadrado com a perspectiva que defendemos desde o início, em que definimos regulamentação do ambiente como um processo em que participam diferentes agentes.⁵⁴

Este elemento da “captura”, ao existir, mesmo que desta forma mais simples nos acordos portugueses, permite-nos alertar para os perigos que daí decorre, nomeadamente para a eficiência dinâmica do acordo, para a eficácia e para os objectivos ambientais propostos.

Claro que em contrapartida, devemos ressaltar que este é um elemento importante, como incentivo à participação do agente privado, e se for entendido como um elemento de cooperação, retirando-lhe toda a carga negativa, pode chegar a ser positivo para aquelas três dimensões.

⁵⁴ Tenha-se em atenção que no casos em que não se contempla explicitamente a renegociação, ou esta está considerada implicitamente ou poder-se-a assistir a um esvaziamento dos objectivos dos contratos por alteração e revogação dos Decretos Lei que estão na sua origem. Uma alternativa, à renegociação, será contemplar nas novas leis a situação dos acordos em curso.

(12) Elementos de exposição externa

A exposição externa do processo de co-regulamentação e dos seus resultados é, como vimos, por um lado, imprescindível à sua eficácia e à preservação da equidade, e, por outro, um elemento potencialmente positivo para as empresas aumentando a visibilidade do seu esforço ambiental, o que pode ter boas repercussões sobre as condições concorrenciais.

É, novamente curioso verificar, que no caso Português este instrumento é praticamente negligenciado, verificando-se, apenas nos últimos CAA a introdução de processos de certificação, sendo o mais “completo” o apresentado no CAA para o sector das indústrias dos mármore, granitos e ramos afins e pedras do norte.

Uma vez mais, um instrumento importante para o sucesso do acordo e para a própria satisfação das necessidades das empresas, chega a ser reconhecido (e nos últimos contratos, o que pode ser um sinal positivo), mas ficam àquem de todas as suas potencialidades.

Sem enumerar todas as alternativas de exposição dos acordos e seus resultados que estão à disposição dos signatários, apenas acho importante referir que nem o processo de criação, nem as cerimónias oficiais de assinatura terão sido alvo da atenção devida.

Consideramos, no entanto, que esta falta de vontade de exposição externa é explicada por dois motivos. Primeiro, a criação dos acordos, aparece para recuperar uma situação de incumprimento com a lei, e foi um quase insucesso completo no caso dos AAA. Desta forma, é natural que o processo não seja “bem visto aos olhos da sociedade” e em especial dos grupos ambientalistas. Segundo, consideramos, ainda, que a sociedade portuguesa, apesar de ter acompanhado o processo de desenvolvimento da “consciência ambiental”, a que temos feito referência, fê-lo principalmente olhando de fora. Tal, tem como repercussões que o “elemento ambiental” ainda não seja um factor primordial na construção das funções de utilidade do consumidor português e, por esse motivo, também as empresas ainda não observem este elemento como essencial na sua estratégia comercial, pelo que também não valorizem a “publicidade ambiental” como uma vantagem que possa decorrer dos acordos.

(13) Incentivos à participação dos agentes públicos

O primeiro aspecto a que nos referimos como importante para a participação do agente público, está relacionado com a manutenção, por este, de alguma flexibilidade de acção que lhe permita pressionar as empresas sempre que seja necessário, mantendo viva a “ameaça da regulamentação pública”.

No caso dos AAA, este elemento está presente na possibilidade que é atribuída ao regulamentador público de intervir fixando normas de descarga específicas nas “zonas sensíveis e vulneráveis” (cuja regulamentação está associada à directiva 91/271/CEE), e “sempre que as características do meio receptor, bem como o tipo de utilização, o justificar” (o que, não estando correctamente definido, permite alguma latitude de acção).

Observando os CAA, e apesar de se terem abandonado as duas referências anteriores, mantêm-se dois elementos de flexibilidade na acção do agente público: primeiro, passa-se a atribuir grande importância aos órgãos licenciadores; segundo, no âmbito das sanções, sujeitam-se as empresas que “voluntariamente ou involuntariamente” causem danos ambientais graves aos procedimentos impostos na lei (novamente, a falta de definição correcta do que é um “dano grave” atribui ao agente público alguma flexibilidade).

O segundo elemento importante na acção do agente público, e ainda associado à força da sua posição, é à convicção com que o objectivo de acção sobre o ambiente é transmitido. Neste caso, e cingindo-nos à avaliação do texto do acordo, podemos afirmar que há quase sempre a preocupação de estabelecer claramente esta intenção.

Deixando de lado o terceiro factor, interessante, da poupança nos custos administrativos (pois tal exige uma análise com dados de que não dispomos), encontramos-nos em seguida com a necessidade de fazer cumprir três princípios: o do poluidor pagador, o da responsabilidade partilhada e o da prevenção. Princípios estes, em relação aos quais, refira-se, que apenas o último está, explicitamente, integrado na Lei de Bases do Ambiente, sendo que o primeiro é esporadicamente referido em alguma legislação (por exemplo no Decretos Lei 352/90) e o segundo está contemplado no Plano Nacional de Política de Ambiente (1995).

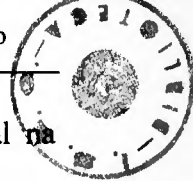
No que se refere ao “princípio do poluidor pagador”, entendido na sua forma mais restrita, em que se procura estabelecer uma relação directa entre o dano ambiental e uma determinada compensação financeira devida ao agente que é responsável, não se pode dizer que haja uma evolução no sentido da sua aplicação pois, como já referimos, em nenhum momento se procura utilizar instrumentos que se assemelhem a atribuição de um “preço” à poluição. Contudo, se pensarmos neste princípio de forma mais genérica, ou se recuarmos para o “princípio da responsabilização” (este sim, consagrado na Lei de Bases do Ambiente), é já possível admitir que os acordos, ao procurar fazer cumprir a lei, pressionam no sentido da sua melhor aplicação.

Evoluindo, agora, do “princípio da responsabilização”, para o princípio da “co-responsabilização” (ou da “responsabilização partilhada”), é evidente o contributo positivo dos acordos para a sua aplicação. Como referimos enumeras vezes, o Acordo Voluntário é um instrumento precioso na coordenação de todos os responsáveis pela deterioração do ambiente numa tentativa de promover acções positivas, pelo que a opção por esta via de regulamentação representa sempre um efeito positivo para a partilha de responsabilidade. A confirmar esta perspectiva, note-se, que esta característica do Acordo Voluntário é reconhecida explicitamente nas considerações iniciais dos diferentes acordos assinados.

Por último, no que se refere ao “princípio da acção preventiva”, este princípio é explicitamente consagrado nas considerações dos diferentes AAA, e nos CAA de substituição por referência aos primeiros. A sua aplicação real, depende, no entanto, das opções técnicas que serão apresentadas nos “planos de adaptação”.

Dos últimos três factores que motivam a participação do agente público, as pressões ambientais externas, pela relativamente pouca pressão social existente (atente-se no entanto que parece crescer), apenas seriam por nós consideradas se se admitisse que o externo representa o exterior, i.e., pressões provenientes da Comunidade Europeia. Nesse sentido, era na realidade possível assumir este factor como uma das principais motivações à acção do agente público.

Em relação à defesa formal de valores económicos e à coordenação com outras áreas de política ambiental, ambas as preocupações estão contempladas nas considerações dos diferentes acordos, em que se pode ler nos AAA, a necessidade de integração dos imperativos de protecção do ambiente na política industrial; nos CAA, a



necessidade de atribuir à problemática ambiental um estatuto de vector essencial na estratégia de médio e a longo prazo; e, novamente nos AAA, o cuidado com que a política ambiental deve agir tendo em conta “o desenvolvimento equilibrado das actividades económicas”. Todos estes aspectos com os consequentes efeitos potenciais, no sentido de menores objectivos ambientais e maiores eficiência económica.

(14) Incentivos à participação dos agentes privados

Por último, observem-se os incentivos que são integrados, nos Acordos Voluntários portugueses, com o objectivo de apelar à participação dos agentes privados, i.e., apelar à adesão das empresas.

No que se refere aos incentivos não financeiros, há três tipos de incentivos que merecem atenção: a ameaça credível de regulamentação pública; a possibilidade de complementar e flexibilizar essa regulamentação pública, e finalmente a acção segundo um “princípio moral de reciprocidade”.

Focando o primeiro destes três incentivos, é fácil afirmar que a participação no acordo acontece, não sob a ameaça de criação de regulamentação pública, mas antes sob ameaça de execução da regulamentação pública já existente. Neste sentido, esta fonte de motivação à participação é evidente, sendo mesmo mais do que uma fonte de motivação à participação, ao representar um sustentáculo da sua aplicação, actuando como o principal dissuasor do incumprimento.

O segundo dos três incentivos, duplica, praticamente, o que foi exposto acima quando falamos da “personalização” da regulamentação pública. Vimos nessa altura que o próprio acordo corresponde a uma adequação, e logo a uma flexibilização, da regulamentação pública às necessidades dos agentes privados.

Destaque-se, com interesse particular neste campo: a referência explícita, nas considerações dos AAA, à forma “flexível e pragmática”, como a Administração deveria aplicar a legislação no período de vigência do Acordo Voluntário (que no caso do AAA para os Químicos está contemplado, mesmo, no corpo do acordo); a necessidade de adequação, contemplada nos AAA e nos CAA, dos programas de fiscalização e inspecção, e das próprias intervenções, desempenhados pelas autoridades

públicas, aos objectivos descritos no plano; e finalmente a criação de normas ambientais específicas para alguns sectores (normalmente apresentadas em anexo).

Por último, o terceiro incentivo não financeiro, está associado a uma leitura mais abrangente do “princípio moral de reciprocidade”, em que nos pretendemos referir à capacidade do acordo para preservar a equidade entre os agentes privados que adiram desde o seu início e os agentes que adiram quando este já estiver em aplicação. Neste aspecto, a única “penalidade” para os retardatários, que encontramos explicitamente escrita no acordo, é apenas o facto destes terem que concordar com o estabelecido (condicionantes e prazos de negociação), tendo perdido a hipótese de influenciar o decurso das negociações. Refira-se, no entanto, que para bem da estabilidade, eficácia, e equidade do processo, é importante que no interior das Associações este princípio seja levado mais longe, nomeadamente, quando existirem custos iniciais suportados pelos primeiros aderentes (por exemplo custos com a entidade técnica).

Dirigindo as atenções para os incentivos financeiros, este é um aspecto curioso de diferenciação entre o texto dos AAA e o texto dos CAA. Em ambos os casos, sabemos, formal ou informalmente, que as empresas que adiram aos contratos, terão condições “privilegiadas” na candidatura aos fundos do PEDIP II. No entanto, se isto é reconhecido textualmente nos AAA, parece verificar-se nos CAA uma intenção de não incluir essa referência.

Apesar desta diferença, nós atribuímos neste aspecto a mesma importância sejam AAA ou CAA, porquanto o apoio dos fundos do PEDIP II, se não é explícito no texto, é pelo menos explícito no discursos.

Excepção a esta situação são: o CAA para os Lacticínios, em que se expões no Anexo III as regras de acesso a financiamentos, e os CAA para os óleos e para os químicos em que se, volta a fazer referência aos “sistemas financeiros de apoio”

3.3. Conclusão da análise dos Acordos Voluntários assinados em Portugal

Sob a forma de conclusão, da análise que fizemos aos textos dos Acordos Voluntários assinados em Portugal, consideramos importante salientar as seguintes observações e/ou colocar as seguintes questões quanto ao futuro:

1.^a Observação

Os objectivos ambientais que se persegue na regulamentação, foram impostos pelo regulamentador público, em legislação publicada no início da década, sem que se tenha procedido a qualquer negociação com os agentes privados.

2.^a Observação

A opção pela co-regulamentação, acontece, em resposta à necessidade de colocar em prática aquela legislação (por pressão da Comissão Europeia e, em pequena parte, da sociedade civil), num cenário de deficiências administrativas, nomeadamente no controlo, e de dificuldades económicas e tecnológicas por parte dos agentes privados.

Neste cenário fez todo o sentido que o regulamentador público português tenha optado por uma forma de acção cooperativa, em que é concedida às empresas um período de adaptação à legislação ambiental (período que termina a 31 de Dezembro de 1999), no decorrer do qual, as empresas se comprometem a partilhar informação e a procurar as melhores opções tecnológicas para diminuir o impacto negativo que provocam sobre a “qualidade do ambiente”.

A co-regulamentação, é colocada, de forma evidente, como um instrumento complementar à regulamentação pública.

3.^a Observação

Os Contratos de Adaptação Ambiental (CAA), assinados em 1997/98, são criados em consequência do desanimo do novo Governo face ao evoluir da implementação dos Acordos de Adaptação Ambiental (AAA) assinados em 1995.

O novo ministério do ambiente, após um período em que se mostrou adverso a dar continuidade a esta forma de regulamentação, reconsiderou mais tarde, propondo a reformulação dos primeiros acordos e abrindo a hipótese de aderência a novos sectores.

Os novos acordos que se passaram a denominar de Contratos de Adaptação Ambiental, integrando as respectivas repercussões em termos do seu estatuto legal, caracterizam-se, por uma maior formalização da responsabilidade das empresas, por uma melhor, e mais objectiva, calendarização, e, consequentemente, uma preocupação evidente pela eficácia.

4.ª Observação

A substituição dos AAA por CAA procedeu-se para os sectores: dos laticínios, das pedras ornamentais, dos óleos, da química de base e da transformação de tomate.

Novos CAA foram assinados com os sectores: do azeite, do têxtil, do papel e cartão, da cortiça, da colas e similares, da protecção de plantas, do calçado e da transformação de madeira.

Neste processo de criação de CAA, dois aspectos devem ser realçados: primeiro nem todos os sectores industriais optaram por esta via, tendo alguns preferido avançar para o cumprimento, imediato, da regulamentação pública; segundo confirma-se a falência do processo cooperativo nos sectores da suinicultura e da metalurgia, em que os AAA não foram substituídos por CAA.

Desta observação decorre um primeiro conjunto de questões:

1.º Grupo de Questões

Quais as consequências da não assinatura dos CAA para os sectores da suinicultura e da metalurgia?

Será a regulamentação pública aplicada, imediata e eficazmente, aos sectores que não optaram pela via da co-regulamentação?

Caso tal não se verifique (o que é possível, tendo em conta as deficiências administrativas no controlo) qual a credibilidade do processo de co-regulamentação existente, e qual a reacção dos sectores que aderiram?

5.ª Observação

Na perspectiva do regulamentador público, alguns dos objectivos que presidiram a criação dos Acordo Voluntário, parecem estar contemplados no texto dos acordos, permanecendo, no entanto, algumas dúvidas.

Primeiro, fazendo jus à objectividade com que a intenção de implementar a regulamentação do ambiente é transmitida publicamente e no próprio texto dos acordos, parece que o regulamentador público conseguiu encontrar uma forma de efectivar tal objectivo, sem por em causa o equilíbrio económico, imediato, das empresas.

Tal facto, permite olhar com optimismo para uma boa coordenação entre as intenções dos diferentes ministérios, o que no entanto contrasta com o afastamento, pelo

menos formal, do Ministério da Economia e da Agricultura do processo de criação dos acordos.

Segundo, verifica-se, claramente, que o regulamentador público transfere para as Associações de empresas algum tipo de responsabilidades, em especial no âmbito do controlo e da coordenação de informação, o que poderá representar uma maior eficácia da regulamentação e eventualmente uma redução dos custos administrativos.

Permanecem, no entanto, dúvidas, quanto à efectiva redução dos custos administrativos, por duas razões: primeiro, o processo negocial foi longo, exigiu esforço do Governo, e em alguns casos não “deu em nada”; segundo, os benefícios de partilha de responsabilidades com as Associações, apenas são efectivos se não permanecerem dúvidas de confiança e, dessa forma, não for necessário criar mecanismos, mais complexos, de “controlo dos processo de controlo”.

Terceiro, há uma indicação, clara, de flexibilização do acordo, que permite ao regulamentador público a manutenção de uma posição de “poder” sobre o processo de regulamentação do ambiente e a sustentação da ameaça de regulamentação pública essencial à sua eficácia. Tal flexibilidade é, não só inerente à própria forma do contrato administrativo, como está integrada em algumas cláusulas dos acordos.

Resta saber se esta flexibilização esconde uma intenção, também firme, de acção sempre que se verifique uma rotura do processo, ou se a capacidade de “captura” da indústria e as necessidades económico-políticas o vão impedir.

Por último, mantendo-nos num enquadramento de reacção ao possível não cumprimento, vimos que estão contempladas sanções, sob a forma de perda de privilégios e de consequente aplicação da legislação.

Deste conjunto de observações levantem-se as seguintes questões:

2.º Grupo de Questões

Porque é que o Ministério da Economia e da Agricultura não assinaram os últimos contratos? Será que no futuro a tão necessária coordenação inter-ministerial se vai concretizar?

Será que no fim de 1999, se vai verificar um correcto cumprimento da lei, sem que tal tenha representado maiores custos administrativos do que teriam representado as formas alternativas de acção (nomeadamente a “regulamentação directa”)?

Terá o Ministério do Ambiente, capacidade, vontade e liberdade para intervir com firmeza no caso de incumprimento?

6.^a Observação

Na perspectiva das empresas, o primeiro e principal objectivo da sua intervenção, o de evitar e “personalizar” a regulamentação pública, ou a sua aplicação directa, é alcançado face ao próprio objecto dos acordos assinados.

Recorde-se, uma vez mais, que os acordos são criados para “converter” uma “regulamentação directa” com impacto uniforme sobre todas as empresas, numa regulamentação adaptada, no calendário e nos processos de implementação e controlo, a cada sector de actividade signatário.

Esta característica, atribui às empresas portuguesas a possibilidade de usufruírem de um período de adaptação às exigências ambientais nacionais (e logo europeias), sem que tal representa a incorrência em custos no curto prazo e, o que é mais importante, com a possibilidade acrescida de, estudarem, com tempo, os sistemas de gestão e as tecnologias cuja implementação represente maior eficiência.

Estamos assim, perante uma opção, que permite às empresas decidir de forma economicamente eficiente, num cenário de estabilidade no médio prazo, preservando a sua competitividade nos mercados internacionais, enquanto que se promove, simultaneamente, uma maior consciência ambientalista.

A acrescentar a esta virtude aos olhos das empresas, a co-regulamentação satisfaz, ainda, o segundo dos elementos de motivação à participação do agente privado, i.e., a existência de apoios financeiros. Confirma-se, como foi referido, que à participação nos acordos está associada a possibilidade de recurso, em condições preferenciais, aos fundos do PEDIP II.

Todo este enquadramento de virtudes para as empresas exige, na nossa perspectiva, dois comentários.

Primeiro, um comentário de desânimo, pelo não aproveitamento no acordo, pelo menos em termos formais: da dinamização da cooperação entre as empresas, da implementação de sistemas de eco-gestão, da implementação de sistemas de partilha de informação e do incentivo à I&D na área das tecnologias ambientais.

Em relação a este comentário, resta a expectativa que tal venha a ocorrer, informalmente, potencializado pela actividade das Associações, ou pelo menos a esperança que a preocupação, evidente e necessária no curto prazo, pela eficácia da regulamentação, seja substituída no longo prazo, por uma preocupação mais equilibrada entre a eficácia e a eficiência estática e dinâmica.

Segundo, um comentário de preocupação quanto à efectiva aplicação da regulamentação. A experiência passada, “ensina-nos” que da “moratória” rapidamente passamos à “captura” sob a forma de aproveitamento do acordo como instrumento de não cumprimento da lei.

Neste âmbito a expectativa quanto ao futuro, está na capacidade das Associações (e da comissão de acompanhamento) para dinamizarem o cumprimento e o controlo, e na capacidade e vontade do Governo para, no momento certo, impor as sanções possíveis.

Ainda na posição das empresas, uma preocupação de equidade acompanha a implementação da co-regulamentação, concretamente uma preocupação quanto ao equilíbrio entre as empresas aderentes e as não aderentes, ou as que adirem já com o programa em curso.

Para dirimir tal preocupação fundada das empresas, uma vez mais a expectativa recai sobre o Governo, na implementação da lei a “quem fica de fora”; e na actuação das Associações quanto, à implementação de mecanismos que equilibrem a posição dos participantes de “origem” com a dos “retardatários”, nomeadamente no que se refere aos custos em que os primeiros incorreram no período de negociação e na criação dos planos de acção.

Questões quanto ao futuro que surgem neste âmbito:

3.º Grupo de Questões

Terão as empresas portuguesas vontade económica, e visão comercial, para aproveitar este processo como forma de avançar numa eco-gestão essencial à sua competitividade no mercado interno e internacional? Ou,

Estarão as empresas portuguesas neste processo apenas para atrasar a implementação da regulamentação ambiental e aproveitar os fundos comunitários a ele associados?

Terá as Associações de empresas signatárias dos contratos, poder e meios para cumprir com as suas obrigações de coordenação e controlo da implementação dos acordos? Se sim;

Terão as Associações a vontade de ir mais longe e promover a cooperação e a coordenação entre as empresas, aumentando a eficiência dos sistemas de gestão ambiental em cada sector?

7.^a Observação

Contribuiu-se, nesta iniciativa, para a eficiência económica das empresas no momento em que estas implementam regras mais rígidas de defesa do recurso “ambiente”. Tal acontece, devido à estabilidade do enquadramento que lhes é concedido, e principalmente, em consequência da flexibilidade inerente a forma de regulamentação.

Note-se no entanto, que não se contribui directamente para eficiência económica no seu sentido global de minimização dos custos sociais, i.e., não se concorre para uma acção que nos conduza a uma situação próxima a igualização dos custos marginais em que as empresas incorrem.

Faz falta, neste propósito, a adopção de mecanismos que, de alguma forma, transfiram para as empresas uma percepção do custo social inerente à deterioração da “qualidade do ambiente”, i.e., do custo do recurso “ambiente”, o que poderia passar por um esquema semelhante ao proposto no ponto 2.2.1.2., ou pela utilização de mecanismos com um funcionamento próximo aos “instrumentos económicos” de regulamentação pública.

8.^a Observação

Sobre esta experiência permanece a responsabilidade de comprovar as virtudes da cooperação, da coordenação, e da co-responsabilização como instrumentos de regulamentação do ambiente no cenário económico português.

No caso de insucesso, duas opções se abrem ao regulamentador público: ou “fecha os olhos e nada faz”, arriscando-se à reprovação política internacional, no âmbito da União Europeia, e nacional pela sociedade, contra as quais se pode sempre escudar com argumentos económicos e sociais; ou avança para uma regulamentação directa

eventualmente mais rígida, fruto da urgência e do aumento da desconfiança em relação à indústria.

No caso de sucesso, as portas abrem-se a novas e melhores iniciativas. A regulamentação pode avançar para novos acordos, que tendo por base os ensinamentos que se retiram da experiência actual e a aproximação entre indústria e Governo, podem integrar instrumentos que melhor aproveitem a cooperação e a “aprendizagem cooperativa”, distribuindo de forma mais equilibrada os objectivos de eficácia, de eficiência estática e dinâmica e de equidade.

Ainda no caso de sucesso, a crescente consciência ambientalista das empresas pode ainda permitir uma maior colaboração da indústria nos processos de regulamentação pública, promovendo a perspectiva complexa e completa de regulamentação que defendemos desde o início deste texto, e a evolução dessa regulamentação para novas formas mais flexíveis, eventualmente, próximas aos mecanismos económicos de intervenção.

Perante um resultado neutro, restará sempre a experiência positiva da negociação, cujos ensinamentos o Governo poderá utilizar em processos de regulamentação futuros.

Questões Finais

Qual o resultado final da experiência de co-regulamentação portuguesa?

Que tipo de regulamentação ira suceder a esta após 31 de Dezembro de 1999?

Qual a participação das Associações empresariais e das empresas individuais nessa regulamentação?

Qual a reacção política do Governo que tomara posse em 1999, às preocupações ambientais, e em particular, a esta experiência de regulamentação do ambiente?

Tabela de Avaliação dos Acordos Voluntários realizados em Portugal

Informações contidas nesta tabela:

- Colunas → Acordos Voluntários assinados em Portugal
- Linhas → Elementos de avaliação dos Acordos Voluntários
- Sinal + → Contributo positivo para a eficiência (estática ou dinâmica), eficácia, equidade, ou participação.
- Sinal - → Contributo negativo para a eficiência (estática ou dinâmica), eficácia, equidade, ou participação.
- Sinal + / - → Contributo insuficientemente positivo, ou positivo e simultaneamente negativo, para a eficiência (estática ou dinâmica), eficácia, equidade, ou participação.
- Sem Sinal → Não existe referência formal ou informal a esse elemento, ou não existe informação disponível que permita avaliar.

		Acordos de Adaptação à Legislação Ambiental								Contratos de Adaptação à Legislação Ambiental							
		Resíduos Industriais de Águeda	Metalorgico e Metalomecânico	Óleos Vegetais, Derivados e Equiparados	Tomate	Químico	Indústria de Marmore, Granitos e Ramos Afins e Pedra do Norte	Lactínios	Suínicultura	Azeite	Têxtil	Lactínios	Indústria de Marmore, Granitos e Ramos Afins e Pedra do Norte	Óleos Vegetais, Derivados e Equiparados	Químicos	Papel e Cartão	
(2) Participantes no acordo																	
1	Participação isolada das Empresas					+					+	+	+	+	+	+	
2	Participação de uma Associação de Empresas	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
3	Participação de toda a população de empresas																
4	Peak Organization	+	+	+	+	+	+	+		+	+	+	+	+	+	+	
5	Intervenção Parlamento	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
6	Participante externo																
7	Acompanhamento e controlo	+	+	+	+	+	+	+	+	+		+		+	+		
8	Grupos Ambientalistas	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	
9	Definição clara dos direitos e obrigações dos participantes	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
(3) Estatuto Legal do Acordo e Existência de sanções																	
10	Vinculo Legal	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	+	+	+	+	+	
11	Sanções																
12	Clausula de penalização	+	+	+	+	+	+	+	+	+		+	+	+	+	+	
13	Perdida de privilégios		+	+	+	+		+		+	+	+	+	+	+	+	
14	Isolamento económico e comercial																
15	Garantia de execução da penalização imediatamente após a detecção do incumprimento	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
16	“Neutralidade de aplicação”	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	
(4) Elementos de definição do objectivo do acordo e de controlo do cumprimento																	
17	Definição clara e concreta dos objectivos	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
18	Definição do calendário de cumprimento	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+	+	+	+	+	+	+	
19	Definição de “marcos de avaliação”, dos processos de avaliação e dos responsáveis por essa avaliação	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
(5) Instrumentos de criação e difusão de informação																	
20	Canais de comunicação, formais ou informais		+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -		
21	Instrumentos de apoio a informação	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -		+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	
22	Anulação da assimetria de informação no decurso das negociações governo/empresa																
23	Anulação da assimetria de informação no decurso das negociações empresa/empresa																
(6) Instrumentos de cooperação entre os participantes																	
24	Instrumentos de Aprendizagem colectiva, formais ou informais	+ / -							+		+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	
(7) Elemento de flexibilidade da forma do Acordo Voluntário																	
25	Clausulas de “personalização”		+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
(8) Elementos de flexibilidade nos instrumentos utilizados no Acordo Voluntário																	
26	Integração de esquemas próximos aos “instrumentos económicos” de regulamentação pública	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
27	Existência de acordos alternativos em que o lucro esperado de “mentir” seja inferior ao lucro esperado de não “mentir”.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	

28	Contratos em que o lucro esperado de não cumprimento seja inferior ao lucro esperado de cumprimento.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
29	Coordenação com Instrumentos de regulamentação pública		+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
30	Coordenação com "instrumentos económicos"	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
(9) Elementos de Apoio à Eco-Gestão																
31	Garantias de estabilidade no longo prazo	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
32	Promoção da Eco-gestão	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -
33	Implementação de sistemas de gestão ambiental ou códigos de conduta	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-
(10) Elementos de Promoção directa à inovação																
34	Incentivos directos à inovação	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
(11) Elementos de "captura"																
36	Controlo do processo de regulamentação pela indústria.	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -			+ / -		+ / -
(12) Elementos de exposição externa																
40	Transparência do processo de regulamentação															
41	Sujeição da Associação à avaliação pública															
42	Publicitação formal e informal dos resultados	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	-	+ / -
(13) Incentivos à participação dos agentes públicos																
43	Flexibilidade na regulamentação pública		+	+	+	+	+	+	+	+	+		+	+	+	+
44	Definição clara das intenções do Governo		+	+	+	+	+	+			+	+	+	+	+	+
45	Redução dos custos administrativos de implementação da Política Ambiental											+	+	+	+	+
46	Melhor aplicação do Princípio do Poluidor Pagador															
47	Consagração do "princípio da responsabilidade partilhada"	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+
48	Consagração do "princípio da acção preventiva"	+	+	+	+	+	+	+	+	+		+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	
49	Defesa formal ou informal de "valores económicos"	+	+	+	+	+	+	+	+	+						
50	Coordenação com outras áreas da Política	+	+	+	+	+	+	+		+	+	+	+	+	+	+
51	Pressões ambientais externas															
(14) Incentivos à participação dos agentes privados																
52	Incentivos não financeiros à participação voluntária dos agentes privados															
53	Ameaça credível de regulamentação pública	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
54	Evitar a implementação de regulamentação pública															
55	Antecipar a implementação de regulamentação pública															
56	Complementar e flexibilizar a	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+ / -	+	+
57	Actuação segundo o "princípio moral de reciprocidade"	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -
58	Pressões ambientalistas externas sobre o agente privado															
63	Vantagens de First Mover															
64	Credibilização da acção privada															
65	Incentivos financeiros à participação voluntária dos agentes privados															
66	Vantagens financeiras cedidas pelo regulamentador público		+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
		Resíduos Industriais de Águeda	Metalorgico e Metalomecânico	Óleos Vegetais, Derivados e Equiparados	Tomate	Químico	Indústria de Marmore, Granitos e Ramos Afins e Pedra do Norte	Lactínios	Suínicultura	Azeite	Têxtil	Lactínios	Indústria de Marmore, Granitos e Ramos Afins e Pedra do Norte	Óleos Vegetais, Derivados e Equiparados	Químicos	Papel e Cartão



Conclusão

"The world we have created today as a result of our thinking thus far has problems which cannot be solved by thinking the way we thought when we created them."

Albert Einstein

Estabelecemos como objectivo, na introdução deste texto, apresentar um "olhar" sistematizado sobre a co-regulamentação, e os consequentes Acordos Voluntários, na expectativa de abordarmos a sua conceptualização, de procedermos a uma avaliação tripartida da sua eficácia, eficiência e equidade, e de compreendermos as forças que incentivam os diferentes agentes sociais a participarem neste processo de acção sobre o ambiente.

Com tal propósito, num primeiro momento, demonstrámos que a co-regulamentação, enquanto forma de intervenção sobre a "qualidade do ambiente", distingue-se dos processos tradicionais de acção, monopolizados pelo agente público ou pelo agente privado, porquanto representa uma acção voluntária que promove a cooperação e a co-responsabilização pelas decisões e pelos resultados alcançados.

Realçámos, ainda, que a co-regulamentação surge num momento de crescentes preocupações ambientais, associadas a cenários desfavoráveis em termos socio-económicos e a um processo evidente da globalização da economia.

A estas preocupações, resumidas na necessidade de promoção do "desenvolvimento sustentado" e das vantagens competitivas das empresas e das nações (em termos económicos e políticos), aquela forma de acção, responde com a flexibilidade de meios de intervenção, com a dinamização dos fluxos de informação e dos canais de comunicação entre Governo e empresa, empresa e empresa e dentro das próprias empresas promovendo a "aprendizagem colectiva", e com a consciencialização das empresas para o problema ambiental.

Num segundo momento, verificámos que, conquanto totalmente dependente da sinceridade dos propósitos de quem a desenvolve, como qualquer outro tipo de acção, a co-regulamentação apresenta um desempenho positivo, apesar de não isento de deficiências, na avaliação teórica nas três dimensões: da eficiência (estática e dinâmica), da eficácia e da equidade:

- Em termos de eficiência estática, comprovámos que a opção pela co-regulamentação contribui, em determinadas circunstancias, tanto para a minimização dos custos de transacção como para a minimização dos custos operacionais.

Em relação ao primeiro destes custos, independentemente de nos encontrarmos numa fase de definição do “objectivo ambiental” ou de estabelecimento dos “meios de implementação”, a eficiência do Acordo Voluntário está dependente dos custos de comunicação existentes e da capacidade para se superar situações de “assimetria de informação” (nomeadamente de “selecção adversa”).

Foi possível identificar nessa altura, que as situações de “incerteza genuína”, são cenários preferenciais de utilização dos Acordos Voluntários, pela possibilidade que estes proporcionam de dinamização da “aprendizagem colectiva”.

Na luta pela equimarginalidade dos custos de redução de poluição em que incorrem os diferentes agentes regulamentados, a flexibilidade, a rapidez de implementação e a consciencialização quanto à eficiência associada à própria gestão ambiental, são factores favoráveis à implementação da co-regulamentação; a que se associa a possibilidade de integração, no acordo, de mecanismos, financeiros e não financeiros, que permitem incentivar o agente privado a adoptar um comportamento honesto, promovendo a eficiência económica.

- Na dimensão de eficiência dinâmica, novamente a flexibilidade do instrumento, a promoção e o reforço positivo da cooperação inter e intra-empresas, associado à co-responsabilização da empresa pelos danos que causa sobre o ambiente, são factores que promovem uma mudança tecnológica, capaz de incentivar reduções constantes, no curto e no longo prazo, dos níveis de poluição.
- Quanto à capacidade de garantir a execução dos objectivos estabelecidos, a co-regulamentação defronta-se com as dificuldades decorrentes da “acção escondida” a

que se pode fazer frente integrando incentivos financeiros ou não financeiros ao cumprimento.

Sem se garantir a total eficácia de nenhum desses mecanismos, realçaram-se alguns aspectos associados a sua bondade, demonstrando-se a necessidade de se implementarem mecanismos que tornem o lucro esperado de não cumprimento inferior ao lucro esperado de cumprimento

A acrescentar aos incentivos financeiros e não financeiros, fez-se ainda referência aos benefícios que advêm da transferência da responsabilidade pela execução do acordo do regulamentador público para o agente privado, que tem a seu favor: a criação de um “bem clube” com características de “bem colectivo”, a fomentação de uma “obrigatoriedade moral ao cumprimento” e a expectativa quanto à redução dos custos de controlo e penalização.

Concentrando as atenções sobre o “objectivo ambiental”, contemplado no acordo, destacou-se que esta é uma das principais preocupações dos grupos ambientalistas, porquanto a possibilidade de “captura” pode representar uma tendência para a diminuição daquele objectivo. Uma vez mais, apresentámos algumas sugestões quanto a instrumentos que permitem superar esta situação, realçado a importância da exposição dos intervenientes às pressões políticas e económicas

- Finalmente a questão da equidade, levou-nos a abordar o importante impacto da regulamentação do ambiente sobre a concorrência de mercado e ainda a insegurança associada ao movimentos dos “não alinhados”.

Em ambos os casos alertou-se para a necessidade de construir Acordo Voluntário, com características que permitissem garantir uma distribuição justas dos custos e benefícios por entre todos os agentes envolvidos, como requisito primordial à existência e eficiência do acordo.

Abandonando a avaliação do desempenho da co-regulamentação nos três E's, a preocupação seguinte foi identificar as razões que presidiram à participação, voluntária, dos agentes públicos e privados no processo de co-regulamentação.

Neste âmbito, em termos objectivos e eventualmente simplistas, é possível reduzir as motivações à acção voluntária a uma troca entre o regulamentador público, que cede na regulamentação coercivamente imposta e eventualmente mais rígida, e o agente privado, que se compromete a ceder a informação de que o primeiro necessita para a

implementação de medidas eficientes, i.e., troca-se a regulamentação pública por informação (e logo pela diminuição da capacidade de “captura”).

Podíamos, no entanto, elaborar um pouco mais, e defender que a satisfação das “restrições de participação” passa ainda: por razões socio-económicas de defesa da vantagens competitivas das empresas e das nações, com vantagens para ambos os agentes; por razões de satisfação das pressões, políticas e comerciais, que têm origem na “crescente consciência ambientalista” da sociedade; e na percepção da diminuição dos custos administrativos pelo regulamentador público e de vantagens na eficiência operacional pelo agente privado.

Por fim, ainda num enquadramento da análise teórica, note-se que fomos realçando ao longo do texto que a perspectiva optimista com que se observa a co-regulamentação, é posta em causa por três aspectos, cuja importância e força justificam grande parte das reservas que são levantadas a esta forma de acção sobre a “qualidade do ambiente”: por um lado, a fragilidade dos processos de regulamentação face às “assimetrias de informação”, e às inseguranças a elas associadas; por outro lado, o perigo real de “captura” do processo de regulamentação, que, levado ao extremo, se pode transformar em fenómenos de cartelização; por fim, a incógnita quanto à acção política, que nem sempre coloca o “ambiente” como área de intervenção de primeira necessidade.

Como última mensagem, faça-se notar, que todas as deficiências são superadas, e todas as vantagens são potencializadas, quanto maior a aproximação entre o agente público e o agente privado, quanto maior a tradição de cooperação entre ambos, e quanto maior a tendência de todos os agentes sociais para intervirem nas acções de promoção e defesa da “qualidade do ambiente”.

Com esta exposição, não se pretendeu defender até à exaustão a opção pelo Acordo Voluntário, nem tão pouco se pretendeu esgotar o tratamento teórico desta alternativa de acção sobre o ambiente. Proposemo-nos apenas, utilizar diferentes instrumentos que nos são disponibilizados pela teoria económica, para melhor compreender o processo de co-regulamentação, nas suas diversas faces, e para elaborarmos, seguindo as dimensões tradicionais, uma tentativa de avaliação do seu desempenho.

Neste sentido, seja-nos permitido, por último, fazer um comentário e destacar algumas insuficiências, que nos parecem evidentes, do estudo que desenvolvemos.

No comentário, queremos realçar que consideramos comprovado, por esta análise, que o tema da regulamentação do ambiente, em toda a sua complexidade, deve ser observado com recurso a todos os instrumentos que a teoria económica, em todas as suas áreas de desenvolvimento, nos proporciona, e não, apenas, sob a influência exclusiva da Economia do Ambiente

Consideramos mesmo possível e eventualmente necessário, aumentar a abrangência deste comentário, para realçar que um estudo de uma qualquer forma de regulamentação do ambiente, apenas será completo se apelar a mais do que uma área de saber.

Quanto às insuficiências, no âmbito da exposição teórica, para além de um maior aprofundamento, sempre possível, de toda a exposição, destaque-se, muito em particular, por um lado, a necessidade e ir mais além na criação de instrumentos teóricos, de aplicação prática, que promovam a eficiência económica e a eficácia; e, por outro, a possibilidade de analisar a questão da equidade, numa verdadeira dimensão de equilíbrio do impacto da regulamentação sobre toda a sociedade (nomeadamente ao nível da distribuição dos benefícios face aos custos).

No âmbito da aplicação empírica, que neste texto teve um lugar particularmente exíguo, pensamos que é necessário: primeiro, procurar um aperfeiçoamento dos métodos de avaliação dos Acordos Voluntários, de que a tabela de avaliação por nós proposta é apenas um exemplo, faltando, pelo menos, uma avaliação da sua significância estatística; segundo, esperar pelos resultados práticos da experiência portuguesa, e das restantes experiências europeias, para que se possa responder a questões semelhantes àquelas que deixámos em aberto na conclusão da análise do caso português.

ANEXO I

Anexo I: Factores a considerar na avaliação dos Acordos Voluntários

Após a exposição teórica, e no propósito de avançarmos para uma apreciação dos Acordos Voluntários assinados em Portugal, vamos ocupar este Anexo com a sistematização de um processo de avaliação dos Acordos Voluntários.

Acompanhando a exposição teórica do Capítulo II, pretendemos colocar em realce as principais características dos Acordos Voluntários, numa perspectiva de os classificarmos (ponto A.I.1.) e de aferirmos a sua eficiência (estática e dinâmica), eficácia e equidade, potencial, antes da sua aplicação (ponto A.I.2., A.I.3., A.I.4).

AI.1. Tipificação dos Acordos Voluntários

No que se refere à tipificação do Acordo Voluntário, por referência ao exposto no ponto 2.1.3., considerem-se as seguintes propostas de enquadramento dos Acordos Voluntários:

(i) Estatuto Legal do Acordo Voluntário

- Acordos Voluntários sem Vinculação Legal
- Acordos Voluntários com Vinculação Legal → Contrato Voluntário

(ii) Relação entre os Acordos Voluntários e a Regulamentação pública

- o Acordo Voluntário é complementar à regulamentação pública
- o Acordo Voluntário apoia a introdução da regulamentação pública
- o Acordo Voluntário substitui a regulamentação pública

(iii) Participantes no Acordo Voluntário

- Agente(s) Público(s) que participam:
- Agente(s) Privado(s)
 - uma empresa
 - uma Associação de empresas
 - terceiros não envolvidos na actividade produtiva

[• Peak Organizations]

(iv) A natureza da actividade poluente

- processos de produção
- produtos

(v) O conteúdo do Acordo Voluntário

- Acordo Voluntário baseado na definição de objectivos
- Acordo Voluntário baseado na definição de padrões de desempenho
 - objectivos determinados pelo programa
 - objectivos determinados pelos participantes
- Acordo Voluntário para cooperação em I&D
- Acordos voluntários de controlo e informação

A.I.2. Requisitos de Eficiência, Eficácia e Equidade dos Acordos Voluntários

Na exposição teórica que fizemos ao longo do segundo Capítulo é possível identificar um conjunto de elementos essenciais à boa construção de um Acordo Voluntário. Pretendemos neste ponto apresentar, de forma sistematizada, esses elementos, isolando cada uma das dimensões de avaliação consideradas: (A.) Eficiência Estática; (B.) Eficiência Dinâmica; (C.) Eficácia; (D.) Equidade; (F.) Factores de motivação à participação¹.

(A.) Eficiência Estática dos Acordos Voluntários

Acompanhando de perto o desenvolvimento do ponto teórico 2.2.1, é possível identificar um conjunto de elementos como características que, caso estejam presentes

¹ Ao longo desta sistematização vão ser isolados diferentes conceitos que aparecem dispersos no texto teórico. Para facilitar a sua compreensão, tendo em vista a construção final de uma tabela de avaliação dos Acordos Voluntários, cada um desses conceitos será identificado com uma letra em expoente que remeterá para o ponto 3.3. de definição de conceito.

no processo de criação ou no conteúdo do Acordo Voluntário, se repercutem positiva ou negativamente sobre a eficiência estática desta forma de acção.

Na perspectiva de sistematizar a apresentação dos referidos elementos vamo-nos preocupar primeiro com a minimização dos custos de transacção nas suas diferentes fases (A.1.), e depois com a minimização dos custos operacionais (A.2.).

(A.1.) Minimização dos Custos de Transacção

Para avaliar a capacidade potencial do Acordo Voluntário na minimização dos custos de transacção, observe-se, separadamente, a fase de definição dos objectivos ambientais e de definição dos meios de implementação, tendo em conta as características dos participantes directos e indirectos e o desempenho do Acordo Voluntário em situações de “informação assimétrica” ou de “incerteza genuína”.

Na Fase de definição dos objectivos:

Participantes directos → A eficiência é tanto maior quanto maior a concentração do mercado a regulamentar e menor a heterogeneidade entre os participantes directos.

Pelo que,

(A.1.1.)	• se Indústria está concentrada ^(a)	⇒ Maior Eficiência
----------	--	--------------------

se o agente privado a participar directamente for,

(A.1.2.)	• uma empresa isolada	⇒ Menor Eficiência
(A.1.3.)	• uma Associação de empresas	⇒ Maior Eficiência

Participantes indirectos (grupos de interesse) → A eficiência é tanto maior quanto menor o número de grupos de interesse, menor é a sua heterogeneidade e menor a sua capacidade de influência.

Se houver a participação indirecta :

(A.1.4.)	• do Parlamento	⇒ Menor Eficiência
(A.1.5.)	• de Grupos Ambientalistas	⇒ Menor Eficiência

Capacidade do Acordo voluntário para solucionar as situações de “Assimetria de Informação”, nomeadamente a “selecção adversa” → Quanto maior o número de instrumentos integrados ou associados ao Acordo Voluntário que permitam superar as situações de “informação assimétrica” maior a eficiência do Acordo.

Se se criarem:

(A.1.6.)	• canais de comunicação, formais ^(c)	⇒ Maior Eficiência
(A.1.7.)	• canais de comunicação, informais ^(c)	⇒ Maior Eficiência
(A.1.8.)	• instrumentos de apoio à informação ^(d)	⇒ Maior Eficiência

e/ou se for possível a

(A.1.9.)	• anulação da assimetria de informação no decurso das negociações governo/empresa	⇒ Maior Eficiência
----------	---	--------------------

Na Fase de definição dos Meios de Implementação

Participantes directos → A eficiência é tanto maior quanto maior a concentração do mercado a regulamentar e menor a heterogeneidade entre os participantes.

Pelo que

(A.1.1.)	• se a Indústria está concentrada ^(a)	⇒ Maior Eficiência
----------	--	--------------------

se o agente privado a participar directamente for:

(A.1.2.)	• uma empresa isolada	⇒ Menor Eficiência
----------	-----------------------	--------------------

(A.1.3.)	• uma Associação de empresas	⇒ Maior Eficiência
----------	------------------------------	--------------------

Contexto de “Informação assimétrica” em que a comunicação é fundamental → Quanto maior a capacidade do Acordo Voluntário para solucionar as situações de “informação assimétrica”, nomeadamente pelo fomento da comunicação, maior a eficiência do Acordo.

Se se criarem:

(A.1.13.)	• canais de comunicação, formais ^(c)	⇒ Maior Eficiência
(A.1.14.)	• canais de comunicação, informais ^(c)	⇒ Maior Eficiência
(A.1.15.)	• instrumentos de apoio à informação ^(d)	⇒ Maior Eficiência

e/ ou se for possível a

(A.1.16.)	• anulação da assimetria de informação no decurso das negociações governo/empresa	⇒ Maior Eficiência
(A.1.17.)	• anulação da assimetria de informação no decurso das negociações empresa/empresa	⇒ Maior Eficiência

Contexto de “incerteza genuína” em que a investigação é essencial → O aproveitamento da cooperação inerente ao Acordo Voluntário como fonte de “aprendizagem colectiva” reforça a eficiência.

A eficiência é, assim, potencializada pela criação de:

(A.1.18.)	• canais de comunicação, formais ^(c)	⇒ Maior Eficiência
(A.1.19.)	• canais de comunicação, informais ^(c)	⇒ Maior Eficiência

e de

(A.1.20.)	<ul style="list-style-type: none"> instrumentos de aprendizagem colectiva, formais ^(e) 	⇒ Maior Eficiência
(A.1.21.)	<ul style="list-style-type: none"> instrumentos de aprendizagem colectiva, informais ^(e) 	⇒ Maior Eficiência

(A.2.) Minimização dos Custos Operacionais

As características próprias dos Acordos Voluntários que contribuem para a eficiência estática do instrumento, entendida como a capacidade de minimização dos custos operacionais são: a sua flexibilidade, a indicação de estabilidade no longo prazo, a capacidade para fomentar a consciência ambientalista.

Flexibilidade → Importante na perspectiva da adaptação eficiente das empresas às suas obrigações ambientais, permitindo avançar para uma distribuição equimarginal dos custos.

A integração no contrato:

(A.2.1.)	<ul style="list-style-type: none"> de cláusulas de “personalização” ^(f) 	⇒ Maior Eficiência
(A.2.2.)	<ul style="list-style-type: none"> de esquemas próximos aos “instrumentos económicos” de regulamentação pública 	⇒ Maior Eficiência

ou a promoção:

(A.2.3)	<ul style="list-style-type: none"> da coordenação com Instrumentos de regulamentação pública 	⇒ Maior Eficiência
(A.2.3.1)	<ul style="list-style-type: none"> da coordenação com “instrumentos económicos” 	⇒ Maior Eficiência

Rapidez de implementação e estabilidade no longo prazo → Quanto maior a estabilidade do ambiente de decisão, para o agente económico privado, mais eficientes as decisões de gestão estratégica.

Pelo que, a existência de:

(A.2.4.)	• garantias de estabilidade no longo prazo	⇒ Maior Eficiência
----------	--	--------------------

Maior consciência ambientalista das empresas → Quanto maior o conhecimento e a consciência ambientalista dos gestores maior a eficiência ao nível da Gestão Ambiental.

No contrato pode-se apoiar esta dimensão de eficiência através:

(A.2.5.)	• da promoção da eco-gestão ^(g)	⇒ Maior Eficiência
----------	--	--------------------

Em situações de “incerteza genuína” e de “assimetria de informação”, é ainda importante ter presente a capacidade do Acordo Voluntário para superar ambas as “deficiências”, permitindo, por um lado, realizar as melhores opções tecnológicas, e por outro, dirimir o sentimento de insegurança dos agentes privados e a incapacidade do agente público para distribuir eficientemente as obrigações ambientais.

Capacidade do acordo voluntário para garantir uma acção eficiente em situações de “incerteza genuína” → Novamente, a criação de canais de comunicação e de processos de “aprendizagem colectiva” deve ser confirmada como origem de maior eficiência.

Desta forma se se fomentar a existência de:

(A.2.6.)	• canais de comunicação, formais ^(c)	⇒ Maior Eficiência
(A.2.7.)	• canais de comunicação, informais ^(c)	⇒ Maior Eficiência
(A.2.8.)	• instrumentos de aprendizagem colectiva, formais ^(e)	⇒ Maior Eficiência
(A.2.9.)	• instrumentos de aprendizagem colectiva, informais ^(e)	⇒ Maior Eficiência

Capacidade do acordo voluntário para garantir uma acção eficiente em situações de “informação assimétrica” → A integração de instrumentos que permitam superar a “assimetria de informação” garante uma maior eficiência do contrato promovendo a equimarginalidade nos custos. Neste âmbito há que considerar três factores: a promoção da comunicação, a existência de incentivos não financeiros, a existência de incentivos financeiros.

Canais de comunicação → A existência de canais de comunicação formais ou informais, ou de instrumentos de apoio à informação (como auditorias ambientais ou processos de certificação) contribuem para a diminuição das situações de “selecção adversa” ou de “risco moral”.

Novamente a promoção:

(A.2.10.)	• de canais de comunicação, formais ^(c)	⇒ Maior Eficiência
(A.2.11.)	• de canais de comunicação, informais ^(c)	⇒ Maior Eficiência
(A.2.12.)	• de instrumentos de apoio à informação ^(d)	⇒ Maior Eficiência

e/ou a capacidade de

(A.2.13.)	• da anulação da assimetria de informação no decurso das negociações governo/empresa	⇒ Maior Eficiência
(A.2.14.)	• da anulação da assimetria de informação no decurso das negociações empresa/empresa	⇒ Maior Eficiência

Incentivos não financeiros → Factores que motivam a participação “voluntária” da empresa no acordo contribuem positivamente para que estas adoptem um comportamento honesto, e logo para a eficiência do acordo.

Vamos, aqui, considerar, genericamente, a existência no Acordo de

(A.2.15.)	<ul style="list-style-type: none">incentivos não financeiros à participação voluntária dos agentes privados <div>⇒ Maior Eficiência</div>
-----------	---

Incentivos não financeiros estes que serão alvo de uma desagregação mais pormenorizada, quando se abordarem os factores que motivam a participação do agente privado no Acordo.

Incentivos financeiros → É possível conceber esquemas de incentivos financeiros que, uma vez integrados no acordo, apoiam a adopção de comportamentos honestos por parte dos participantes.

Considera-se assim positivo a integração no acordo de

(A.2.16.)	<ul style="list-style-type: none">incentivos financeiros à participação voluntária dos agentes privados <div>⇒ Maior Eficiência</div>
(A.2.17.)	<ul style="list-style-type: none">existência de acordos alternativos em que o lucro esperado de “mentir” seja inferior ao lucro esperado de não “mentir”. <div>⇒ Maior Eficiência</div>

(B.) Eficiência Dinâmica

As vantagens atribuídas ao Acordo Voluntário no âmbito da eficiência dinâmica, e exposta no ponto 2.2.2., estão directamente associadas à sua flexibilidade, à promoção da cooperação e à responsabilização do poluidor.

Flexibilidade → A flexibilidade do Acordo Voluntário na forma e nos instrumentos que integra são positivos para a eficiência dinâmica.

Podendo o acordo integrar:

(B.1.)	<ul style="list-style-type: none">incentivos directos à inovação <div>⇒ Maior Eficiência</div>
--------	--

(B.1.1.)	<ul style="list-style-type: none">• “innovation waivers”	⇒ Maior Eficiência
----------	--	--------------------

ou

(B.2.)	<ul style="list-style-type: none">• esquemas próximos aos “instrumentos económicos” de regulamentação pública	⇒ Maior Eficiência
(B.3)	<ul style="list-style-type: none">• coordenação com regulamentação pública, nomeadamente, “instrumentos económicos”	⇒ Maior Eficiência

Cooperação → Tanto a promoção dos fluxos de informação como dos processos de aprendizagem colectiva são positivos para a eficiência dinâmica, por fomentarem a troca de experiências.

Uma vez mais, note-se a importância da criação de:

(B.4.)	<ul style="list-style-type: none">• canais de comunicação, formais ^(c)	⇒ Maior Eficiência
(B.5.)	<ul style="list-style-type: none">• canais de comunicação, informais ^(c)	⇒ Maior Eficiência
(B.6.)	<ul style="list-style-type: none">• instrumentos de apoio à informação ^(d)	⇒ Maior Eficiência
(B.7.)	<ul style="list-style-type: none">• instrumentos de aprendizagem colectiva, formais ^(e)	⇒ Maior Eficiência
(B.8.)	<ul style="list-style-type: none">• instrumentos de Aprendizagem colectiva, informais ^(e)	⇒ Maior Eficiência

Responsabilização da empresa → A pressão por uma maior consciência ambientalista da empresa promove a implementação de sistemas de gestão ambiental, o que contribui positivamente para a eficiência dinâmica do Acordo Voluntário.

Este efeito positivo pode ser conseguido pela:

(B.9.)	<ul style="list-style-type: none">• consagração do “princípio da responsabilidade partilhada” <div>⇒ Maior Eficiência</div>
(B.10.)	<ul style="list-style-type: none">• promoção da eco-gestão ^(g) <div>⇒ Maior Eficiência</div>

Perigos da captura → A captura do processo de regulamentação pela indústria põe em perigo a promoção do desenvolvimento tecnológico, devido aos custos envolvidos e à tendência, natural, do agente privado para os evitar (tenha-se presente que a capacidade de captura diminui com a diminuição da assimetria de informação).

A captura pode ser medida pela, capacidade:

(B.11.)	<ul style="list-style-type: none">• de controlo do processo da regulamentação pela indústria <div>⇒ Menor Eficiência</div>
(B.11.1.)	<ul style="list-style-type: none">• de manipulação dos objectivos definidos <div>⇒ Menor Eficiência</div>
(B.11.2.)	<ul style="list-style-type: none">• de manipulação dos instrumentos de implementação utilizados <div>⇒ Menor Eficiência</div>
(B.11.3.)	<ul style="list-style-type: none">• de manipulação do processo de controlo <div>⇒ Menor Eficiência</div>

(C) Eficácia do Acordo.

A eficácia do Acordo Voluntário, enquanto capacidade para garantir a execução dos objectivos adoptados, foi abordada no ponto 2.2.3.. Nesse ponto teórico, consideramos como essencial à eficácia do Acordo Voluntário a existência de um vínculo legal das partes signatárias e a implementação de sistemas que anulassem o “risco moral”.

(C.1.)Vínculo legal do acordo

O existência de um vínculo legal das partes signatárias, promove uma maior eficácia do Acordo, aumentando a responsabilidade e a confiança. Na sua inexistência, a eficácia está dependente das motivações ambientalistas dos agentes privados e da existência de sanções informais.

Pelo que um Acordo com:

(C.1.1.)	• vínculo legal	⇒ Maior Eficácia
(C.1.2.)	• incentivos à participação dos agentes privados	⇒ Maior Eficácia
(C.1.3.)	• sanções informais ^(b)	⇒ Maior Eficácia
(C.1.3.1.)	• cláusulas de penalização	⇒ Maior Eficácia
(C.1.3.2.)	• perda de privilégios	⇒ Maior Eficácia

(C.2.) Situações de “risco moral”

Quanto aos Instrumentos à disposição da co-regulamentação que tenham capacidade para anular as situações de “risco moral” evitando o *free-riding*, distinguimos entre: instrumentos que integram incentivos financeiros, instrumentos que não integram financeiros.

Instrumentos que integram incentivos financeiros → A implementação de esquemas financeiros de penalização, com garantia de execução das penalizações, pode constituir um instrumento com capacidade para compensar a ausência (ou a incapacidade) de controlo, pelo que é positivo para a eficácia dos Acordos.

Nesta âmbito é contributo positivo para a eficácia, a existência de:

(C.2.1.)	• contratos em que o lucro esperado de não
----------	--

	cumprimento seja inferior ao lucro esperado de cumprimento ⇒ Maior Eficácia
(C.2.2.)	<ul style="list-style-type: none"> garantias de execução da penalização imediatamente após a detecção do incumprimento ⇒ Maior Eficácia
(C.2.3.)	<ul style="list-style-type: none"> um terceiro agente controlador com uma remuneração não associada às penalizações ⇒ Maior Eficácia

Instrumentos que não integram incentivos financeiros → Também se podem considerar a implementação de instrumentos não financeiros tais como:

(C.2.4.)	<ul style="list-style-type: none"> instrumentos de apoio à informação ⇒ Maior Eficácia
(C.2.5.)	<ul style="list-style-type: none"> implementação de sistemas de gestão ambiental ou códigos de conduta ⇒ Maior Eficácia

Instrumentos que não integram incentivos financeiros estes cuja eficácia é reforçada e suportada por:

(C.2.6.)	<ul style="list-style-type: none"> incentivos não financeiros à participação voluntária dos agentes privados ⇒ Maior Eficácia
(C.2.6.1.)	<ul style="list-style-type: none"> ameaça credível de regulamentação pública ⇒ Maior Eficácia
(C.2.7.)	<ul style="list-style-type: none"> flexibilidade da regulamentação pública ⇒ Maior Eficácia
(C.2.8.)	<ul style="list-style-type: none"> definição clara das intenções do Governo ⇒ Maior Eficácia
(C.2.9.)	<ul style="list-style-type: none"> participação de um agente externo ⇒ Maior Eficácia
(C.2.10.)	<ul style="list-style-type: none"> garantia de execução da penalização imediatamente após a detecção do incumprimento ⇒ Maior Eficácia

(C.2.11.)	<ul style="list-style-type: none"> • perda de privilégios 	⇒ Maior Eficácia
-----------	--	------------------

Na análise da eficácia do Acordo Voluntário demos, ainda, atenção ao impacto da substituição do regulamentação público pela Associação, como agente que implementa e controla, e ao efeito do Acordo Voluntário sobre o objectivo ambiental estabelecido.

(C.3.)O papel das Associações

Factores de eficácia associados à nova responsabilidade das Associações no processo de regulamentação do ambiente, estão associados à:

(C.3.1.)	<ul style="list-style-type: none"> • criação de um “bem de clube” \cong incentivos à participação voluntária dos agentes privados^(h) 	⇒ Maior Eficácia
(C.3.2.)	<ul style="list-style-type: none"> • “actuação segundo o princípio moral de reciprocidade” 	⇒ Maior Eficácia
(C.3.2.1)	<ul style="list-style-type: none"> • isolamento económico e comercial dos “free riders” ou dos “não alinhados” 	⇒ Maior Eficácia
(C.3.3.)	<ul style="list-style-type: none"> • redução dos custos administrativos de implementação da Política Ambiental 	⇒ Maior Eficiência
(C.3.4.)	<ul style="list-style-type: none"> • melhor aplicação do Princípio do Poluidor Pagador 	⇒ Maior Equidade Maior Eficácia

Factores que reforçam a eficácia/ineficácia associados a novas responsabilidades das Associações no processo de regulamentação do ambiente: visibilidade externa, possibilidade de cartelização, instrumentos de controlo da actividade da Associação.

Visibilidade da acção da Associação no exterior → A visibilidade torna a acção das Associações mais susceptível de avaliação pública, aumentando a sua responsabilidade perante os resultados.

Esta visibilidade pode ser aumentada (ou introduzida) pela:

(C.3.5.)	• sujeição da Associação à avaliação pública	⇒ Maior Eficácia
(C.3.5.1.)	• publicitação formal dos resultados	⇒ Maior Eficácia
(C.3.5.2.)	• publicitação informal dos resultados	⇒ Maior Eficácia

Estatuto legal do acordo → Novamente, o estatuto legal do acordo é importante para a sua eficácia, mas agora pelo facto de permitir ultrapassar a falta de capacidade, da Associação, para impor coercivamente as regras criadas.

Pelo que:

(C.3.6.)	• vínculo legal ao contrato	⇒ Maior Eficácia
(C.3.7.)	• sanções Informais	⇒ Maior Eficácia

Possibilidade de cartelização → A possibilidade de cartelização é um incentivo a participação das Associações, mas representa, simultaneamente, um perigo à eficácia do Acordo.

Desta forma o:

(C.3.8.)	• controlo do processo de regulamentação pela indústria (captura)	⇒ Menor Eficácia
----------	---	------------------

Instrumentos de controlo da actividade da Associação → Os contributos negativos da Associação para a eficácia podem ser diminuídos se se verificar:

(C.3.9.)	• a participação de um agente externo, controlador	⇒ Maior Eficácia
(C.3.10.)	• a participação de uma <i>Peak Organization</i>	⇒ Maior Eficácia

(C.4.) Factores de eficácia associados à definição do objectivo ambiental

A eficácia na definição do objectivo ambiental está dependente: da capacidade de captura dos agentes privados envolvidos; e do móbil de actuação do agente público.

Factores de “captura”:

(C.4.1.)	<ul style="list-style-type: none"> controlo do processo de regulamentação pela indústria (captura) ⇒ Menor Objectivo
(C.4.1.1.)	<ul style="list-style-type: none"> manipulação dos objectivos definidos ⇒ Menor Objectivo
(C.4.1.2.)	<ul style="list-style-type: none"> manipulação dos objectivos definidos - sobre cumprimento ⇒ Maior Objectivo
(C.4.1.3.)	<ul style="list-style-type: none"> manipulação do processo de controlo ⇒ Menor Objectivo

Factores que impedem a captura:

(C.4.2.)	<ul style="list-style-type: none"> definição clara e concreta dos objectivos ⇒ Maior Eficácia Menor Captura
(C.4.3.)	<ul style="list-style-type: none"> definição de calendários de cumprimento ⇒ Maior Eficácia Menor Captura
(C.4.4.)	<ul style="list-style-type: none"> definição de “marcos de avaliação”, dos processos de avaliação e dos responsáveis por essa avaliação ⇒ Maior Eficácia Menor Captura
(C.4.4.1.)	<ul style="list-style-type: none"> controlo por um agente externo ⇒ Maior Eficácia Menor Captura
(C.4.5.)	<ul style="list-style-type: none"> definição clara dos direitos e obrigações dos participantes ⇒ Maior Eficácia Menor Captura
(C.4.6.)	<ul style="list-style-type: none"> participação de grupos ambientalistas ⇒ Maior Eficácia Menor Captura

(C.4.7.)	<ul style="list-style-type: none">• a transparência do processo de regulamentação	⇒ Maior Equidade
(C.4.8.)	<ul style="list-style-type: none">• exposição externa dos comportamentos ambientais, sujeição à avaliação pública.	⇒ Maior Eficácia Menor Captura
(C.4.8.1.)	<ul style="list-style-type: none">• publicitação formal dos resultados	⇒ Maior Eficácia Menor Captura
(C.4.8.2.)	<ul style="list-style-type: none">• publicitação informal dos resultados	⇒ Maior Eficácia Menor Captura
(C.4.9.)	<ul style="list-style-type: none">• ameaça de regulamentação pública	⇒ Maior Eficácia Menor Captura
(C.4.10.)	<ul style="list-style-type: none">• flexibilidade da regulamentação pública	⇒ Maior Eficácia Menor Captura

O objectivo ambiental é ainda dependente dos verdadeiros objectivos do Governo:

(C.4.11.)	<ul style="list-style-type: none">• definição clara das intenções do Governo	⇒ Maior Eficácia
(C.4.12.)	<ul style="list-style-type: none">• defesa de “valores económicos”	⇒ Menor Objectivo

(D) A Equidade no Acordos Voluntários

A preservação da equidade com a implementação dos Acordos Voluntários, foi observada no desenvolvimento teórico (ponto 2.2.4) em duas vertentes: na capacidade de se garantir a preservação do ambiente de concorrência após a implementação do acordo; e na capacidade de se garantir a implementação do “princípio da responsabilidade partilhada.

Factores que garantem a preservação do ambiente de concorrência após a implementação do Acordo Voluntário → Estes factores estão dependentes, da

transparência do processo e, logo, da eficiência dos fluxos de informação, por um lado, e da flexibilidade do acordo, por outro.

Porquanto devemos realçar, como elementos que contribuem para a equidade:

(D.1.)	<ul style="list-style-type: none"> a transparência do processo de regulamentação 	⇒ Maior Equidade
(D.2.)	<ul style="list-style-type: none"> a existência de cláusulas de “personalização 	⇒ Maior Equidade

Factores que garantem a equidade face a *free-riders* → directamente relacionados com os aspectos que garantem a eficácia do acordo, é importante garantir o equilíbrio entre os cumpridores e os não cumpridores do estabelecido, para que os últimos não retirem vantagens.

Como instrumentos para contribuir para este equilíbrio podemos considerar todos os elementos que contribuem positivamente para a eficácia do acordo, com especial realce para:

(D.3.)	<ul style="list-style-type: none"> as Sanções 	⇒ Maior Equidade
(D.3.1.)	<ul style="list-style-type: none"> as cláusulas de penalização 	⇒ Maior Equidade
(D.3.2.)	<ul style="list-style-type: none"> a perda de privilégios 	⇒ Maior Equidade
(D.4.)	<ul style="list-style-type: none"> Exposição externa dos comportamentos ambientais, sujeição à avaliação pública 	⇒ Maior Equidade
(D.4.1.)	<ul style="list-style-type: none"> publicitação formal dos resultados 	⇒ Maior Equidade
(D.4.2.)	<ul style="list-style-type: none"> publicitação informal dos resultados 	⇒ Maior Equidade

Por ultimo a promoção:

(D.5.)	<ul style="list-style-type: none"> da “neutralidade de aplicação” 	⇒ Maior Equidade
--------	--	------------------

Factores que impedem as vantagens de “não alinhamento” → O não alinhamento associado a uma incorrecta repartição das responsabilidades, potencia a iniquidade.



Desta forma é necessário garantir:

(D.6.)	<ul style="list-style-type: none"> a participação de toda a “população” de empresas relacionada com a actividade económica regulamentada <p>⇒ Maior Equidade</p>
--------	---

e é positivo se se verificar que:

(D.7.)	<ul style="list-style-type: none"> a indústria esta concentrada ^(a) <p>⇒ Maior Equidade</p>
--------	---

Factores que incentivam á participação evitando o “não alinhamento”:

(D.8.)	<ul style="list-style-type: none"> incentivos não financeiros à participação voluntária dos agentes privados <p>⇒ Maior Equidade</p>
(D.9.)	<ul style="list-style-type: none"> incentivos financeiros à participação voluntária dos agentes privados <p>⇒ Maior Equidade</p>
(D.10.)	<ul style="list-style-type: none"> isolamento económico e comercial <p>⇒ Maior Equidade</p>

Tentativa de evitar a existência de privilégios:

(D.11.)	<ul style="list-style-type: none"> promoção da “neutralidade de aplicação” <p>⇒ Maior Equidade</p>
(D.12.)	<ul style="list-style-type: none"> promoção do “princípio moral da reciprocidade” <p>⇒ Maior Equidade</p>

(E) Factores que motivam à participação dos agentes públicos e privados no acordo voluntário.

A satisfação das restrições de participação implica a existência de motivações à participação, tanto para os a gentes privados como para os agentes públicos (ponto 2.3.).

(E.1.) Factores de motivação, genéricos, à participação dos agentes público e privado na regulamentação do ambiente

Num primeiro momento considerem-se os factores que promovem a participação na acção sobre o ambiente, pressionando, tanto o agente privado como o agente público.

Neste âmbito refiram-se:

(E.1.1.)	<ul style="list-style-type: none"> as pressões ambientalistas externas sobre o agente público <p>⇒ Participação</p>
(E.1.2.)	<ul style="list-style-type: none"> as pressões ambientalistas externas sobre o agente privado: <p>⇒ Participação</p>
(E.1.2.1.)	<ul style="list-style-type: none"> pela comunidade e consumidores <p>⇒ Participação</p>
(E.1.2.2.)	<ul style="list-style-type: none"> pelos fornecedores e instituições financeiras <p>⇒ Participação</p>
(E.1.2.3.)	<ul style="list-style-type: none"> pelos accionistas <p>⇒ Participação</p>
(E.1.2.4.)	<ul style="list-style-type: none"> pelo regulamentador público <p>⇒ Participação</p>
(E.1.3)	<ul style="list-style-type: none"> a exposição externa dos comportamentos ambientais, sujeição à avaliação pública: <p>⇒ Participação</p>
(E.1.3.1.)	<ul style="list-style-type: none"> pela publicitação formal dos resultados <p>⇒ Participação</p>
(E.1.3.2.)	<ul style="list-style-type: none"> pela publicitação informal dos resultados <p>⇒ Participação</p>

(E.2.) Factores que motivam à participação do agente público na co-regulamentação

Admitimos no ponto 2.3.1. que o agente público participa na co-regulamentação por razões de carácter socio-económico ou por preocupações de eficiência da regulamentação.

As preocupações económicas são reforços positivos à participação do agente público, mas podem por em causa a eficácia da co-regulamentação.

Desta forma:

(E.2.1.)	• a consagração formal ou informal de preocupações económicas	⇒ Participação
(E.2.2.)	• a coordenação com outras áreas da Política Económica	⇒ Participação Maior Eficiência

O agente público participa se tal representar a possibilidade de melhorar a eficácia da regulamentação, procurando aplicar o princípio da responsabilidade partilhada e superar as “assimetrias de informação”, reduzindo os custos administrativos.

Pelo que o agente público age por forma a promover:

(E.2.3.)	• canais de comunicação, formais	⇒ Participação
(E.2.4.)	• canais de comunicação, informais	⇒ Participação
(E.2.5.)	• instrumentos de apoio a informação	⇒ Participação
(E.2.6.)	• a anulação da assimetria de informação no decurso das negociações governo/empresa	⇒ Participação
(E.2.7.)	• a consagração do principio da responsabilidade partilhada	⇒ Participação
(E.2.8.)	• uma melhor aplicação do Princípio do Poluidor Pagador	⇒ Participação
(E.2.9.)	• a consagração do “princípio da prevenção”	⇒ Participação
(E.2.10.)	• a redução dos custos administrativos	⇒ Participação

(E.3.) Factores que motivam a participação do agente privado na co-regulamentação

Do exposto no ponto 2.3.2. podemos admitir que o agente privado participa num processo de co-regulamentação se tal representar: algum tipo de vantagem financeira ou comercial, o aumento da sua capacidade de captura ou o aumento da eficiência de produção.

Todos estes factores de motivação estão associados a existência no Acordo Voluntário de:

(E.3.1)	• incentivos não financeiros à participação voluntária do agente privado	⇒ Participação
(E.3.1.1.)	• vantagens de <i>first mover</i>	⇒ Participação
(E.3.1.2.)	• publicitação formal dos resultados	⇒ Maior Eficácia
(E.3.1.3.)	• publicitação informal dos resultados	⇒ Maior Eficácia
(E.3.1.4.)	• evitar a implementação de regulamentação pública	⇒ Participação
(E.3.1.5.)	• antecipação de um processo de regulamentação pública	⇒ Participação
(E.3.1.6.)	• complementar e flexibilizar a regulamentação pública	⇒ Participação
(E.3.1.7.)	• personalização da regulamentação	⇒ Participação
(E.3.1.8.)	• canais de comunicação, formais	⇒ Participação
(E.3.1.9.)	• canais de comunicação, informais	⇒ Participação
(E.3.1.10)	• instrumentos de apoio à informação	⇒ Participação
(E.3.1.11.)	• instrumentos de Aprendizagem colectiva, formais	⇒ Participação

(E.3.1.12.)	<ul style="list-style-type: none"> • instrumentos de Aprendizagem colectiva, informais 	⇒ Participação
(E.3.1.13.)	<ul style="list-style-type: none"> • credibilização da acção privada 	⇒ Participação

e/ou:

(E.3.2.)	<ul style="list-style-type: none"> • incentivos financeiros à participação voluntária do agente privado 	⇒ Participação
(E.3.2.1)	<ul style="list-style-type: none"> • vantagens financeiras cedidas pelo regulamentador público 	⇒ Participação

A intervenção com vista a influenciar a regulamentação pública, depende da percepção da indústria quanto a sua capacidade de captura, i.e., quanto à capacidade de:

(E.3.3.)	<ul style="list-style-type: none"> • controlo do processo de regulamentação pela indústria (captura) 	⇒ Participação
(E.3.3.1.)	<ul style="list-style-type: none"> • manipulação dos objectivos definidos 	⇒ Participação
(E.3.3.2.)	<ul style="list-style-type: none"> • manipulação dos instrumentos de implementação utilizados 	⇒ Participação
(E.3.3.3.)	<ul style="list-style-type: none"> • manipulação do processo de controlo 	⇒ Participação

Eficiência na produção → Por ultimo o agente privado participa em qualquer acção em defesa do ambiente se tal aumentar a sua eficiência económica.

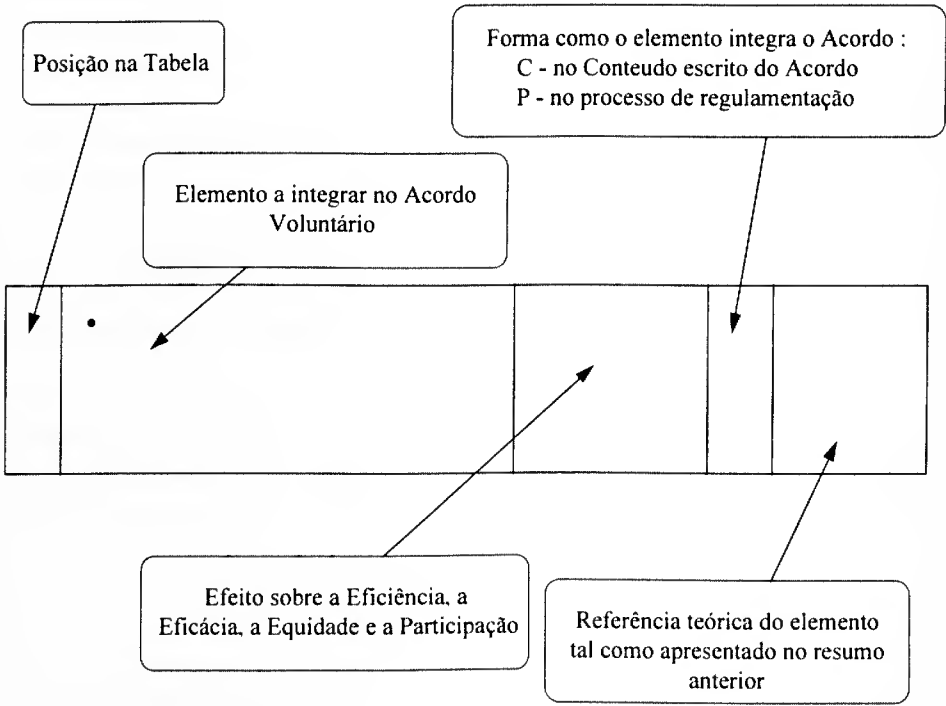
Desta forma a:

(E.3.4.)	<ul style="list-style-type: none"> • promoção da eco-gestão 	⇒ Participação
----------	--	----------------

AI.3. Tabela de Avaliação dos Acordos Voluntários

Com base nos elementos essenciais à eficiência (estática e dinâmica), à eficácia, à equidade e à participação no Acordo Voluntário, que atrás identificamos, podemos apresentar a seguinte tabela, que resume toda aquela informação e que pode ser transformada numa lista de verificação, “à priori”, da bondade de um determinada Acordo Voluntário.

Nesta forma esquemática será apresentada a seguinte informação:



Repartidas por 14 grupos: (1) características da indústria; (2) participantes no acordo; (3) estatuto legal do Acordo e existência de sanções; (4) elementos de definição do objectivo do acordo e de controlo do cumprimento; (5) instrumentos de criação e difusão da informação; (6) instrumentos de cooperação entre os participantes; (7) elementos de flexibilização da forma do Acordo Voluntário; (8) elementos de flexibilização nos instrumentos utilizados; (9) elementos de apoio à eco-gestão; (10) elementos de promoção directa da inovação; (11) elementos de “captura”; (12) elementos de exposição externa; (13) incentivos à participação do agente público; (14) incentivos à participação do agente privado

(1) Características da indústria:

	• Indústria concentrada ^(a)	→ Maior eficiência estática Maior equidade	P	(A.1.1.) (D.7.)
--	--	--	---	--------------------

(2) Participantes no acordo:

1	• Participação isolada das Empresas	→ Menor eficiência estática	C	(A.1.2.) (A.1.11.)
2	• Participação de uma Associação de Empresas	→ Menor eficiência estática	C	(A.1.3.) (A1.12.)
3	• Participação de toda a população de empresas	→ Maior equidade	C	(D.6.)
4	• <i>Peak Organization</i>	→ Maior eficácia	C	(C.3.10)
5	• Intervenção Parlamento	→ Menor eficiência estática	P	(A.1.4.)
6	• Participante externo			
7	• Acompanhamento e controlo	→ Maior eficácia Menor captura	C	(C.2.3.)* (C.2.9.) (C.3.9.) (C.4.4.1.) (C.4.5.)
8	• Grupos Ambientalistas	→ Menor eficiência estática Maior eficácia Menor captura	P	(A.1.5.) (C.4.6.)
9	• Definição clara dos direitos e obrigações dos participantes	→ Maior eficácia	C	(C.4.5.)

(3) Estatuto Legal do acordo e existência de sanções:

10	• Vínculo Legal	→ Maior eficácia	C	(C.1.1.) (C.3.6)
11	• Sanções ^(b)	→ Maior eficácia	C	(C.1.3.) (D.3.)
12	• Cláusulas de penalização	→ Maior eficácia	C	(C.1.3.1.) (C.3.7.)

				(D.3.1.)
13	• Perda de privilégios	→ Maior eficácia	C	(C.1.3.2.) (C.2.11.) (D.3.2.)
14	• Isolamento económico e comercial	→ Maior eficácia Maior equidade	P	(C.3.2.1) (D.10.)
15	• Garantia de execução da penalização imediatamente após a detecção do incumprimento	→ Maior eficácia	C	(C.2.2.) (C.2.10.)
16	• “Neutralidade de aplicação”	→ Maior equidade	C	(D.5.) (D.11.)

(4) Elementos de definição do objectivo do acordo e de controlo do cumprimento:

17	• Definição clara e concreta dos objectivos	→ Maior eficácia Menor captura	C	(C.4.2.)
18	• Definição do calendário de cumprimento	→ Maior eficácia Menor captura	C	(C.4.3.)
19	• Definição de “marcos de avaliação”, dos processos de avaliação e dos responsáveis por essa avaliação	→ Maior eficácia Menor captura	C	(C.4.4.)

(5) Instrumentos de criação e difusão de informação:

20	• Canais de comunicação, formais ^(c)	→ Menor eficiência estática Maior eficiência dinâmica Participação	C	(A.1.6.) (A.1.13.) (A.1.18) (A.2.6.) (A.2.10) (B.4.) (E.2.3.) (E.3.1.8.)
20	• Canais de comunicação, informais ^(c)	→ Maior eficiência estática Maior eficiência dinâmica Participação	P	(A.1.7.) (A.1.14) (A.1.19.) (A.2.7.) (A.2.11.) (B.5.) (E.2.4.) (E.3.1.9.)

21	• Instrumentos de apoio a informação ^(d)	→ Maior eficiência estática Maior eficiência dinâmica Maior eficácia Participação	C	(A.1.15.) (A.2.12.) (B.6.) (C.2.4.) (E.2.5.) (E.3.1.10)
22	• Anulação da assimetria de informação no decurso das negociações governo/empresa	→ Maior eficiência Participação	P	(A.1.16.) (A.2.13.) (E.2.6.)
23	• Anulação da assimetria de informação no decurso das negociações empresa/empresa	→ Maior eficiência	P	(A.1.17.) (A.2.14.)

(6) Instrumentos de cooperação entre os participantes:

24	• Instrumentos de Aprendizagem colectiva, formais ^(e)	→ Maior eficiência estática Maior eficiência dinâmica	C	(A.1.20.) (A.2.8.) (B.7.) (E.3.1.11.)
24	• Instrumentos de Aprendizagem colectiva, informais ^(e)	→ Maior eficiência estática Maior eficiência dinâmica	P	(A.1.21.) (A.2.9.) (B.8.) (E.3.1.12.)

(7) Elementos de flexibilidade na forma do Acordo Voluntário:

25	• Cláusulas de “personalização” ^(f)	→ Maior eficiência estática Maior equidade Maior Participação	C	(A.2.1.) (D.2.) (E.3.1.7.)
----	--	---	---	----------------------------------

(8) Elementos de flexibilidade nos instrumentos utilizados no Acordo Voluntário:

26	• Integração de esquemas próximos aos “instrumentos económicos” de regulamentação pública	→ Maior eficiência estática	C	(A.2.2.) (B.2.)
27	• Existência de acordos alternativos em que o lucro esperado de “mentir” seja inferior ao lucro esperado de não “mentir”.	→ Maior eficiência estática	C	(A.2.17.)
28	• Contratos em que o lucro esperado de não cumprimento seja inferior ao lucro	→ Maior eficácia	C	(C.2.1.)

	esperado de cumprimento.			
29	• Coordenação com Instrumentos de regulamentação pública	→ Maior eficiência estática	P C	(A.2.3.)
30	• Coordenação com “instrumentos económicos”	→ Maior eficiência estática	P	(A.2.3.1) (B.3.)

(9) Elementos de apoio à eco-gestão:

31	• Garantias de estabilidade no longo prazo	→ Maior eficiência estática	C	(A.2.4.)
32	• Promoção da Eco-gestão ^(g)	→ Maior eficiência estática Maior eficiência dinâmica Maior eficácia	P	(A.2.5.) (B.10.) (E.3.4)
33	• Implementação de sistemas de gestão ambiental ou códigos de conduta	→ Maior eficácia	C	(C.2.5.)

(10) Elementos de promoção directa à inovação

34	• Incentivos directos à inovação	→ Maior eficiência dinâmica	C	(B.1.)
35	• “Innovation Waivers”	→ Maior eficiência dinâmica	C	(B.1.1.)

(11) Elementos de “captura”:

36	• Controlo do processo de regulamentação pela indústria.	→ Menor eficiência dinâmica Menor eficácia Menor objectivo	P C	(B.11.) (C.3.8.) (C.4.1.) (E.3.3.)
37	• Manipulação dos objectivos definidos	→ Menor eficiência dinâmica Menor objectivo	P C	(B.11.1.) (C.4.1.1.) (C.4.1.2.) (E.3.3.1.)
38	• Manipulação dos instrumentos de implementação utilizados	→ Menor eficiência dinâmica	P C	(B.11.2.) (E.3.3.2.)

39	• Manipulação do processo de controlo	→ Menor eficiência dinâmica	P C	(B.11.3.) (C.4.1.3.) (E.3.3.3)
----	---------------------------------------	-----------------------------	--------	--------------------------------------

(12) Elementos de exposição externa:

40	• Transparência do processo de regulamentação	→ Menor captura Maior Equidade	P	(C.4.7) (D.1.)
41	• Sujeição da Associação à avaliação pública	→ Maior eficácia Menor captura Participação		(C.3.5.) (C.4.7.) (D.4.) (E.1.3.)
42	• Publicitação formal dos resultados	→ Maior eficácia Menor captura Participação	C	(C.3.5.1.) (C.4.7.1.) (D.4.1.) (E.1.3.1.) (E.3.1.2)
42	• Publicitação informal dos resultados	→ Maior eficácia Menor Captura Participação	P	(C.3.5.2.) (C.4.7.2.) (D.4.2.) (E.1.3.1.) (E.3.1.3.)

(13) Incentivos à participação dos agentes públicos:

43	• Flexibilidade na regulamentação pública	→ Maior eficácia Menor captura	P	(C.2.7.) (C.4.9.)
44	• Definição clara das intenções do Governo	→ Maior eficácia	P	(C.2.8.) (C.4.10.)
45	• Redução dos custos administrativos de implementação da Política Ambiental	→ Maior eficiência estática Maior eficácia Participação	P	(C.3.3.) (E.2.10.)
46	• Melhor aplicação do “Princípio do Poluidor Pagador”	→ Maior eficácia Maior equidade Participação	P	(C.3.4.) (E.2.8.)
47	• Consagração do “princípio da responsabilidade partilhada”	→ Participação	C	(B.9.) (E.2.6.)
48	• Consagração do “princípio da acção preventiva”	→ Maior Eficácia	C	(E.2.9.)

49	• Defesa formal ou informal de “valores económicos”	→ Menor objectivo	C P	(C.4.11.) (E.2.1.)
50	• Coordenação com outras áreas da Política Económica	→ Participação Maior eficiência		(E.2.2.)
51	• Pressões ambientais externas	→ Participação	P	(E.1.1)

(14) Incentivos à participação dos agentes privados:

52	• Incentivos não financeiros à participação voluntária dos agentes privados	→ Maior eficiência estática Maior eficácia Maior equidade Participação	C	(A.2.15.) (C.1.2.) (C.2.6.) (D.8.) (E.3.1)
53	• Ameaça credível de regulamentação pública	→ Maior eficácia Menor captura	P	(C.2.7.) (C.4.8.)
54	• Evitar a implementação de regulamentação pública	→ Participação	P	(E.3.1.4.)
55	• Antecipar a implementação de regulamentação pública	→ Participação	P	(E.3.1.5.)
56	• Complementar e flexibilizar a regulamentação pública	→ Participação	P	(E.3.1.6.)
57	• Actuação segundo o “princípio moral de reciprocidade”	→ Maior eficácia	P	(C.3.2.) (D.12.)
58	• Pressões ambientalistas externas sobre o agente privado	→ Participação	P	(E.1.2)
59	• Comunidade e consumidores	→ Participação	P	(E.1.2.1.)
60	• Fornecedores e Instituições Financeiras	→ Participação	P	(E.1.2.2.)
61	• Accionistas	→ Participação	P	(E.1.2.3.)
62	• Regulamentador público	→ Participação	P	(E.1.2.4.)
63	• Vantagens de <i>First Mover</i>	→ Participação	P	(E.3.1.1.)
64	• Credibilização da acção privada	→ Participação	P	(E.3.1.13.)

65	<ul style="list-style-type: none"> Incentivos financeiros à participação voluntária dos agentes privados 	→ Maior eficiência estática Maior eficácia Maior equidade Participação	C	(A.2.16.) (C.1.2.) (D.9.) (E.3.2.)
66	<ul style="list-style-type: none"> Vantagens financeiras cedidas pelo regulamentador público 	→ Participação	C	(E.3.2.1.)

AI.4. Conceitos

(a) Indústria Concentrada: Medidas de concentração industrial e concentração geográfica.

(b) Sanções Informais: No caso do acordo não deter qualquer vínculo legal é possível reforçar a sua obrigatoriedade recorrendo a instrumentos concertados pelas partes signatárias, tais como: multas, perda de privilégios financeiros ou não financeiros (integrando-se aqui, por exemplo, a perda de privilégios face à regulamentação pública em vigor), criação de publicidade negativa, ou substituição da co-regulamentação por regulamentação pública.

A este conjunto de mecanismos de penalização associa-se ainda a pressão exercida no seio das Associações, que tem por base o “princípio moral de reciprocidade”, e que se reflecte no “isolamento económico e social dos não cumpridores.

Tenha-se ainda em atenção à importância de execução imediata das penalizações para que Rasmusen (ver Xepapadeas, 1989), nos chama a atenção.

(c) Canais de Comunicação formais ou informais: Especialmente no “combate” à “assimetria de informação”, e como suporte nos processo de aprendizagem é importante o estabelecimento, formal ou informal, de formas de difusão de informação e promoção do diálogo entre os signatários do acordo, podendo estas representar desde a marcação de reuniões periódicas até a criação de organismos responsáveis pela reunião e difusão de informação.

(d) Instrumentos de suporte à informação: Eventualmente associados à criação de canais de comunicação (i.e., de difusão de informação) pode ser previsto no acordo a criação de: relatórios, de auditorias, ...

(e) Instrumentos de aprendizagem colectiva, formais ou informais: Para além do aproveitamento da cooperação como meio para dinamizar os fluxos de informação,

é ainda importante a criação de processos de investigação e cooperação no conhecimento. Por instrumentos de aprendizagem colectiva entendemos todos os processos contemplados formalmente no acordo ou que, informalmente, resultam dele e que criam as condições para que os signatários gerem e compartilhem conhecimento.

Podemos incluir neste grupo, por exemplo, desde a criação de “*task forces*” com a participação de elementos de todos os signatários, e, eventualmente, de terceiros, ou de reuniões de trabalho periódicas para troca de conhecimento e criação de novo conhecimento ou, finalmente, o co-financiamento de processos de I&D.

- (f) Cláusulas de “personalização”: Referiu-se, ao longo do texto teórico, que tantos os custos como os proveitos que advêm da regulamentação do ambiente afectam de forma diferentes as diferentes empresas, o que depende de factores como: a sua localização, as suas características produtivas e das tecnologias que utilização, o grau de “limpeza” em que se encontram, “ o tempo de laboração, etc... . É, desta forma necessário que para bem da eficiência estática e da equidade se contemplem no acordo a possibilidade de tratamentos diferentes para empresas diferentes.

É esta possibilidade que se pretende exprimir nas cláusulas de “personalização”.

- (g) Promoção da eco-gestão: todo o apoio, financeiro ou técnico, que o regulamentador público preste às empresas no sentido de aumentar a sua consciência ambientalista, a sua postura perante o ambiente, incentivando e a integração da preocupação quanto a “qualidade do ambiente” na gestão corrente e a acção pro-activa em defesa deste, é positivo à eficiência estática, pois promove-se uma maior racionalidade no tratamento do recurso ambiental, e dinâmica, pois promove-se o desenvolvimento de novas técnicas
- (h) Criação de um “bem de clube”: confundindo-se com as próprias motivações à participação, trata-se de um “bem colectivo”, porquanto não é exclusivo nem de consumo egoísta, e que é criado, para as empresas que compõem a Associação e quando esta participa num processo de co-regulamentação (ou mesmo auto-regulamentação).

ANEXO II

Anexo II: Legislação

Lei de Base do Ambiente, Lei n.º 11/87, de 7 de Abril

Resolução do Concelho de Ministros Europeus de 1 de Fevereiro de 1993

Resolução do Concelho de Ministros n.º 38/95 de 24 de Abril de 1995

Contratos

Código do Procedimento Administrativo, Anexo III

Decreto Lei n.º 384/87 de 24 de Dezembro

Despachos 5921 a 5926/97 de 14 de Agosto

Resíduos Sólidos

Decreto Lei n.º 488/86, de 25 de Novembro

Portaria n.º 374/87, de 4 de Maio

Decreto Lei n.º 121/90, de 9 de Abril

Decreto Lei n.º 310/95, de 20 de Novembro

Portaria n.º 189/95 de 20 de Junho

Água

Decreto Lei n.º 70/90, de 2 de Março de 1990

Decreto Lei n.º 74/90, de 7 de Março (Anexo XXV)

Portaria n.º 810/90, de 10 de Setembro

Portaria n.º 1030/93, de 14 de Outubro

Portaria n.º 1033/93, de 15 de Outubro

Ruído

Decreto Lei n.º 251/87 de 24 de Junho

Decreto Lei n.º 292/89 de 02 de Setembro

Decreto Lei n.º 72/92 de 28 de Abril

Decreto Regulamentar de n.º 9/92 de 28 de Abril

Decreto Lei n.º 204/93 de 3 de Junho

Ar

Decreto Lei n.º 352/90, de 9 de Novembro

Portaria n.º 286/93, de 12 de Março

PEDIP

Decreto Lei n.º 177/94 de 12 de Janeiro

Decreto Lei n.º 320/94 de 27 de Dezembro

Resolução do Conselho de Ministros n.º 50/94 de 1 de Julho

Portaria n.º 31/95 de 12 de Janeiro

ANEXO III

Denominação	Agentes Públicos		Participantes	Objectivo Ambiental	Ano de Assinatura	Ano de Término
• Acordo para o sector da Pasta de Papel	<ul style="list-style-type: none">• Direcção Geral do ambiente (DGA)• Direcção geral da Indústria (DGI)	<ul style="list-style-type: none">• Associação Industrial Portuguesa (AIP)• Associação Portuguesa de Pasta de Papel (CELPA)	<ul style="list-style-type: none">• Redução do impacto sobre a qualidade da água.• Redução do impacto sobre a qualidade da ár.• Reduzir o consumo de agua e energia.• Tornar mais eficiente a utilização dos recursos naturais.	1988	1995	
• Acordo para o sector dos Couros	<ul style="list-style-type: none">•	<ul style="list-style-type: none">•	<ul style="list-style-type: none">•	1989		
• Acordo para o sector das Embalagens de Vidro	<ul style="list-style-type: none">•	<ul style="list-style-type: none">•	<ul style="list-style-type: none">•	1990		
• Acordo para o sector das embalagens de Cartão para Líquidos	<ul style="list-style-type: none">•	<ul style="list-style-type: none">•	<ul style="list-style-type: none">•	1990		
• Protocolo de adaptação à legislação ambiental das empresas de tratamento de superfície aderentes à estação colectiva de tratamento de resíduos industriais de Águeda	<ul style="list-style-type: none">• DGA• Instituto da Agua• Direcção Geral do Ambiente e dos Recursos naturais do Centro• DGI	<ul style="list-style-type: none">• Associação Industrial de Águeda	<ul style="list-style-type: none">• Cumprimento com a s normas de descarga fixadas para o afluente da estação colectiva de tratamento de resíduos industriais de Águeda (Anexo I do Acordo)	1995 (21/4)	1996	

	<ul style="list-style-type: none"> • Direcção Geral da Indústria Energia do Centro 				
<ul style="list-style-type: none"> • Protocolo de Institucionalização de Acordo Voluntário para o sector Metalúrgico e Metalomecânico 	<ul style="list-style-type: none"> • DGA • Instituto da Água • Instituto de Meteorologia • DGI 	<ul style="list-style-type: none"> • Associação dos Industriais Metalúrgicos e Metalomecânicos e Afins de Portugal • Associação dos Industriais Metalúrgicos e Metalomecânicos do Sul 	<ul style="list-style-type: none"> • Cumprimento com a legislação em vigor, nomeadamente: <ul style="list-style-type: none"> • Decretos Lei n.º 74/90 • Portaria n.º 1033/93 • Decretos Lei n.º 352/90 • Portaria n.º 286/93 • Portaria n.º 189/95 	1995 (31/7)	1999
<ul style="list-style-type: none"> • Acordo Voluntário de adaptação a legislação ambiental para o sector dos Óleos Vegetais, Derivados e Equiparados 	<ul style="list-style-type: none"> • DGA • Instituto da Água • Instituto de Meteorologia • DGI 	<ul style="list-style-type: none"> • Federação das indústrias de Óleos Vegetais, Derivados e Equiparados 	<ul style="list-style-type: none"> • Cumprimento com a legislação em vigor, nomeadamente: <ul style="list-style-type: none"> • Decretos Lei n.º 74/90 • Decretos Lei n.º 352/90 • Portaria n.º 286/93 • Portaria n.º 189/95 	1995 (31/7)	1999
<ul style="list-style-type: none"> • Protocolo de adaptação à legislação ambiental para o sector do Tomate 	<ul style="list-style-type: none"> • DGA • Instituto da Água • Instituto dos Mercados Agrícolas e da Indústria Alimentar 	<ul style="list-style-type: none"> • Associação dos Industriais do Tomate 	<ul style="list-style-type: none"> • Cumprimento com a legislação em vigor, nomeadamente: <ul style="list-style-type: none"> • Portaria n.º 189/95 • Cumprimento com as normas de descarga de águas estipuladas em anexo ao Acordo 	1995 (31/7)	1999
<ul style="list-style-type: none"> • Acordo Voluntário de adaptação a legislação ambiental para o sector 	<ul style="list-style-type: none"> • DGA • Instituto Nacional da Água 	<ul style="list-style-type: none"> • Associação Portuguesa das Empresas Químicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Cumprimento com a legislação em vigor, nomeadamente: <ul style="list-style-type: none"> • Decretos Lei n.º 352/90 	1995 (25/9)	1999

Químico	Instituto de Meteorologia • DGI		<ul style="list-style-type: none">• Portaria n.º 286/93• Decretos Lei n.º 488/85• Portaria n.º 189/95• Cumprimento com as normas de descarga de águas estipuladas em anexo ao Acordo		
<ul style="list-style-type: none">• Acordo Voluntário de adaptação a legislação ambiental para os sectores das Indústrias de Mármore, Granitos e Ramos Afins e da Pedra do Norte.	<ul style="list-style-type: none">• DGA• Instituto Nacional da Água• Instituto de Meteorologia• DGI	<ul style="list-style-type: none">• Associação Portuguesa dos Industriais de Mármore e Ramos Afins• Associação dos Industriais de Pedra do Norte	<ul style="list-style-type: none">• Cumprimento com a legislação em vigor.	1995 (25/9)	1999
<ul style="list-style-type: none">• Protocolo de adaptação à legislação ambiental para o sector dos Lacticínios	<ul style="list-style-type: none">• DGA• Instituto Nacional da Água• Instituto dos Mercados Agrícolas e da Indústria Alimentar	<ul style="list-style-type: none">• Associação Nacional dos Industriais de Lacticínios• Federação Nacional das Uniãoes Cooperativas de Leite e Lacticínios	<ul style="list-style-type: none">• Cumprimento com a legislação em vigor, nomeadamente:<ul style="list-style-type: none">• Decretos Lei n.º 74/90• Portaria n.º 189/95	1995 (25/9)	1999
<ul style="list-style-type: none">• Protocolo de adaptação à legislação ambiental para a Suinicultura	<ul style="list-style-type: none">• DGA• Instituto da Água• Instituto da Produção Agro-Alimentar• Instituto de Estruturas Agrárias e Desenvolvimento Rural	<ul style="list-style-type: none">• Associações Federadas na Federação Portuguesa de Associações de Suinicultores	<ul style="list-style-type: none">• Cumprimento com a legislação em vigor, nomeadamente:<ul style="list-style-type: none">• Portaria 810/90	1995 (13/12)	1998

<ul style="list-style-type: none"> • Acordo de adaptação à legislação ambiental a celebrar com o sector do Azeite 	<ul style="list-style-type: none"> • DGA • Gabinete de Planeamento e Política Agro-Alimentar 	<ul style="list-style-type: none"> • Confederação dos Agricultores de Portugal 	<ul style="list-style-type: none"> • Cumprimento com a legislação em vigor, nomeadamente: 	1997 (8/5)	1999
<ul style="list-style-type: none"> • Contrato de adaptação ambiental para o sector Têxtil 	<ul style="list-style-type: none"> • DGA 	<ul style="list-style-type: none"> • Associação Nacional de Indústrias de tecelagem e Têxtil-Lar • Associação Portuguesa de Têxtil e Vestuário 	<ul style="list-style-type: none"> • Cumprimento com a legislação em vigor nomeadamente: <ul style="list-style-type: none"> • Decretos Lei 74/90 • Decretos Lei n.º 352/90 • Decretos Lei 310/90 • Estabelecimento de um Calendário de cumprimento • Formalização da Aderência ao Contrato 	1997 (18/4)	1999
<ul style="list-style-type: none"> • Contrato de adaptação ambiental para o sector dos Lacticínios 	<ul style="list-style-type: none"> • DGA • Gabinete de Planeamento e Política Agro Alimentar 	<ul style="list-style-type: none"> • Associação Nacional dos Industriais de Lacticínios • Federação Nacional das Uniãoes Cooperativas de Leite e Lacticínios 	<ul style="list-style-type: none"> • Cumprimento com a legislação em vigor. • Calendarização e formalização do acordo assinado em 1994 	1997 (15/7)	1999
<ul style="list-style-type: none"> • Contrato de adaptação ambiental para os sectores das Indústrias de Mármore, Granitos e Ramos Afins e da Pedra do Norte. 	<ul style="list-style-type: none"> • DGA • Instituto Geológico e Mineiro 	<ul style="list-style-type: none"> • Associação Portuguesa dos Industriais de Mármore e Ramos Afins • Associação dos Industriais de Pedra do Norte 	<ul style="list-style-type: none"> • Cumprimento com a legislação em vigor. • Calendarização e formalização do acordo assinado em 1994 	1997 (18/7)	1999

<ul style="list-style-type: none"> • Contrato de adaptação ambiental para o sector dos Óleos Vegetais, Derivados e Equiparados 	<ul style="list-style-type: none"> • DGA • DGI 	<ul style="list-style-type: none"> • Federação dos Óleos Vegetais, Derivados e Equiparados 	<ul style="list-style-type: none"> • Cumprimento com a legislação em vigor. • Calendarização e formalização do acordo assinado em 1994 	1997 (21/7)	1999
<ul style="list-style-type: none"> • Contrato de adaptação ambiental para o sector Químico 	<ul style="list-style-type: none"> • DGA • DGI 	<ul style="list-style-type: none"> • Associação Portuguesa das Empresas Químicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Cumprimento com a legislação em vigor. • Calendarização e formalização do acordo assinado em 1994 	1997 (30/7)	1999
<ul style="list-style-type: none"> • Contrato de adaptação ambiental para o sector do Papel e Cartão 	<ul style="list-style-type: none"> • DGA 	<ul style="list-style-type: none"> • Associação Nacional dos Industriais de Papel e Cartão • Associação Portuguesa de Têxtil e Vestuário 	<ul style="list-style-type: none"> • Cumprimento com a legislação em vigor nomeadamente: <ul style="list-style-type: none"> • Decretos Lei 74/90 • Decretos Lei n.º 352/90 • Decretos Lei 310/90 • Estabelecimento de um Calendário de cumprimento • Formalização da Aderência ao Contrato 	1997 (1/8)	1999
<ul style="list-style-type: none"> • Contrato de adaptação ambiental para o sector da Transformação da Madeira 	<ul style="list-style-type: none"> • 	<ul style="list-style-type: none"> • 	<ul style="list-style-type: none"> • 	1997 (30/12)	1999
<ul style="list-style-type: none"> • Contrato de adaptação ambiental para o sector do calçado 	<ul style="list-style-type: none"> • 	<ul style="list-style-type: none"> • 	<ul style="list-style-type: none"> • 	1998 (17/1)	1999
<ul style="list-style-type: none"> • Contrato de adaptação ambiental para o sector do Tomate 	<ul style="list-style-type: none"> • 	<ul style="list-style-type: none"> • 	<ul style="list-style-type: none"> • 	1997 (6/2)	1999

• Contrato de adaptação ambiental para o sector das Colas e Similares	•	•	•	•	1997 (6/2)	1999
• Contrato de adaptação ambiental para o sector da Protecção de Plantas	•	•	•	•	1997 (6/2)	1999
• Contrato de adaptação ambiental para o sector da Cortiça	•	•	•	•	1997 (6/2)	1999

BIBLIOGRAFIA

Bibliografia

- Aggeri, F. e Hatchuel A. (1997), "A Dynamic Model of Environmental Policies", *Fondazione Eni Enrico Mattei, Nota di Lavoro* 24.97.
- Arora, Seema e Cason, Timothy (1994), "Why do Firms Overcomply with Environmental Regulation? Understanding Participation in EPA's /50 Program", *Resources for the Future*, Settembre, *Discussion Paper* 95-38.
- Arora, Seema e Gangopadhyay, Shubhashis (1994), "Toward a Theoretical Model of Voluntary Overcomply ", *Resources for the Future*, February, *Discussion Paper* 94-11.
- Arora, Seema e Cason, Timothy (1995), "An experiment in voluntary environmental regulation: Participation in EPA's 33/50 program", *Journal of Environmental Economics & Management*, Vol. 28, No. 3, Maio, pág. 271-286.
- Arrow (1974), "The Limits of Organization, New York, Norton. *
- Ashford, Nicholas A. (1997), "The Influence of Information-Based Initiatives and Negotiated Environmental Agreements on Technological Change", *Fondazione Eni Enrico Mattei, Nota di Lavoro* 16.97.
- Ayres, Robert e Kneese, Allen (1969), "Production, Consumption, and Externalities", *American Economic Review* LIX, Junho, pág. 282-297
- Barde, Jean-Philippe (1995), "Environmental Policy and Policy Instruments", in *Principles of environmental and Resource Economics*, edited by Henk Folmer, H. Landis Gabel, Hans Opschoor, cap. 9, pág. 201 - 227
- Barnes, Pam (1996), "Crisis or Opportunity?", *Discussion paper of the Jean Monnet Group of Experts*
- Baumol, W. e Oates, W. (1971), "The Use of Standards and Prices for Protection of the Environment", *Swedish Journal of Economics*, Vol. 73, No. 1, pág. 42 - 54.
- Baumol, W. e Oates, W. (1975), "The Theory of Environmental Policy", Cambridge, CUP.
- Baumol, William J. (1991), "Toward Enhancement of the Contribution of Theory to Environmental Policy", *Environmental and Resource Economics*, Vol. 1, No. 4, pág. 333 - 352

Bohm, Peter (1981), Deposit-Refund Systems: “Theory and application to environment conservation, and consumer policy”.

Bohm, Peter e Russel, Clifford S. (1985), “Comparative Analysis of Alternative Policy Instruments”, in *Handbook of Natural Resource and Energy Economics*, Vol. 1, edited by A.V. Kneese and J.L. Sweeney, Elsevier Science Publishers B.V..

Buchanan, J. M. e Tullock, G. (1996), “Polluter’s Profits and Political Response: Direct Controls Versus Taxes”, in *Environmental Policy in Europe: Industry, Competition and the Policy Process*, Edited by François Lévêque, pág. 113 - 142.

Canotilho, Gomes e Moreira, Vital (1997) “Constituição da República Portuguesa”, Coimbra Editora.

Canotilho, Gomes (1993), “Direito Constitucional”, 6ª ed, Coimbra.

Carraro, Carlo e Siniscalco, Domenico (1994), “Voluntary Agreements in Environmental Policy a Theoretical Appraisal”, *Fondazione Eni Enrico Mattei, Nota di Lavoro* 58.94.

Carraro, Carlo e Siniscalco, Domenico (1996), “Voluntary Agreements in Environmental Policy: a Theoretical Appraisal”, in *Economic Policy for the Environment and Natural Resources*, A. Xepapadeas, 1996, Cap. 4.

Coase, R. H. (1960), “The Problem of Social Cost”, *Journal of Law and Economics*, Vol. III, October 1960, pág. 1 - 44, in *The Economics of the Environment*, Edited by Wallace E. Oates, Cap. 5, pág. 68 - 111.

Comissão Europeia - Fundação Europeia para a melhoria das condições de vida e de trabalho (1995), “Mais Protecção Ambiental - Através da cooperação dos parceiros sociais”, Serviços das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo.

COM (92) 23 de 26.5.1992, “Em direcção à sustentabilidade”. Quinto Programa de acção da Comissão Europeia em relação ao ambiente e ao desenvolvimento sustentado, União Europeia.

COM (96) 561 (1996), “Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu: Relativa a Acordos em Matéria de Ambiente”, União Europeia, Dezembro.

- Dales, J. H. (1967), "Land, Water, and Ownership", *Canadian Journal of Economics*, Vol. I, No. 4, Novembro, pág. 791 - 804, in *The Economics of the Environment*, Edited by Wallace E. Oates, 1992, Cap. 11, pág. 174 - 187
- van Dunné, Jan (1993), "Environmental Contracts and Covenants": New Instruments for a Realistic Environmental Policy?, Koninklijke Vermande, Rotterdam.
- The Economist (1990), "A Survey of Industry and the Environment: Cleaning up", *The Economist*, Setembro 8.
- EEA (1997), "Environmental Agreements" - Environmental Effectiveness, Vol I e II, EEA, Copenhagen
- EPA (1996), "33/50 Program", EPA
- EPA (1996), "Partnerships in Preventing Pollution: A Catalogue of The Agency's Partnership Programs", EPA
- Estorninho, Maria João (1990), "Requiem pelo Contrato Administrativo", Livraria Almedina, Coimbra.
- Farrel, J., "Information and the Coase theorem", *Economic Perspective*, Vol. 1, pp. 113-129. *
- Folmer, Henk, Gabel, H. Landis e Opschoor, Hans (1995), *Principles of Environmental and Resource Economics*, Edward Elgard Publishing Limited
- Franke, Jurgen F. e Watzold, Frank (1996), "Voluntary Initiatives and Public Intervention - The Regulation of Eco-Auditing", *Environmental Policy in Europe: Industry, Competition and the Policy Process*, edited by François Lévêque, pág. 175 - 200
- Gabel, Landis e Sinclair-Desgagné, Bernard (1993), "Managerial Incentives and Environmental Compliance". *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 24, No. 3, Maio, pág. 229 - 240
- Gabel, H. Landis (1995), "Environmental Management as a Competitive Strategy: the case of CFCs", in *Principles of Environmental and Resource Economics*, edited by Henk Folmer, H. Landis Gabel, Hans Opschoor, cap. 14, pág. 347 - 361.
- Gabel, Landis; Sinclair-Desgagné, Bernard (1995), "Environmental Audits and Incentive Compensation", INSEAD, 95/25/MER.

- Gabel, Landis; Sinclair-Desgagné, Bernard (1995), "Corporate Responses to Environmental Concerns", in *Principles of Environmental and Resource Economics*, edited by Henk Folmer, H. Landis Gabel, Hans Opschoor, cap. 15, pág. 347 - 361.
- Garvin, David A., "Can Industry Self-Regulation Work?" (1983), *California Management Review*, Vol. XXV, No. 4, Summer 1983, pág. 37 - 52.
- Glachant, Matthieu (1993), "Voluntary Agreements in Environmental Policies", *Centre d'Economie Industrielle for the Environment Directorate of OECD*, Paris, ENV/EPOC/GEEI (93)20.
- Glachant, Matthieu (1994), "Voluntary Agreements between Industry and the Government: Bargaining and Efficiency", *Business Strategy and the Environment*, Vol. 3, Part 2, Summer, pág. 43 - 49.
- Glachant, Matthieu (1997), "Cost Efficiency of Voluntary Agreements: a Coasean Approach", *Fondazione Eni Enrico Mattei; Nota di Lavoro* 18.97.
- Groves, Theodore (1973), "Incentives in Teams", *Econometrica*, Vol. 41, No. 4, Julho, pág 617-632.
- Hahn, Robert W. (1990), The Political Economy of Environmental Regulation: Towards a Unifying Framework, *Public Choice*, Vol. 65, No. 1, Abril, pág. 21 - 45
- Hahn, Robert W.; Stavitsky, Robert W. (1992), "Economic Incentives for Environmental Protection Integrating Theory and Practice", *American Economic Review*, Vol. 82, No. 2, Maio, pág. 464 - 468.
- Hansen, Lars Garntoft (1996), "Environmental Regulation Through Voluntary Agreements - Complex Regulation Problems", *SOM publication* n. 14, Junho.
- Harding, Russell (1971) "Collective action as an Agreeable n-Prisoners Dilemma", *Behavioral Science*, vol. 16, pág. 472-79. *
- Henriques, Irene; Sadorsky, Perry (1996), "The Determinants of an Environmentally Responsive Firm: An Empirical Approach", *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 30, No. 3, Março, pág. 381 - 395
- Holmstrom, Bengt (1982), "Moral Hazard in Teams", *Bell Journal of Economics*, No. 13, , pág. 323 -340.

Hunt, Christopher B. e Auster, Ellen R. (1990), “Proactive Environmental Management, Avoiding The Toxic Trap”, *Sloan Management Review*, Inverno, pág. 7 - 18.

IEA (1997), “Voluntary actions for energy-related CO₂ abatement”, IEA.

Jochem, Eberhard e Eichhammer, Wolfgang (1997), “Voluntary Agreements as an Instrument to Substitute Regulating, and Economic Instruments: lessons from the German Agreements on CO₂ reduction”, *Fondazione Eni Enrico Mattei, Nota di Lavoro* 19.97.

Keeler, Theodore E. (1984), “Theories Of Regulation And The Deregulation Movement”, *Public Choice*, Vol. 44, No. 1, pág. 103 - 145

Kemp, René, (1997), “Environmental Policy and Technical Change: A Comparison of the Technological Impact of Policy Instruments”, Edward Elgar Publishing Limited.

Knesse, “The Economics of Regional Water Quality Management”, Johns Hopkins University Press for Resources for the Future, Baltimore *

KPMG (1996), “Canadian Environmental Management Survey”, KPMG-Canada.

Lad, Lawrence J. (1991), “Industry Self-Regulation as Interfirm and Multisector Collaboration: The Case Of Direct Selling Industry”, *Research In Corporate Social Performance And Policy*, Vol. 12, pág. 155 - 178.

Laffont, Jean-Jacques e Tirole, Jean (1991), “The Politics of Government Decision-Making: A Regulatory Capture”, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. CVI, No. 4, Novembro, pág. 1089 - 1128

Laffont, Jean-Jacques (1993), “Regulation of Pollution with Asymmetric Information”, *Fondazione Eni Enrico Mattei; Nota di Lavoro* 10.93.

Lévêque, François (1996), “Environmental Policy in Europe: Industry, Competition and the Policy Process”, Edward Elgard Publishing Limited

Lévêque, François e Glachant, Matthieu (1992), “Interaction Between Environment Policy and the Industry Policy Synthesis Report”, OECD, Synthesis Report DSTI/IND (92) 8, Paris.

Lévêque, François e Nadai, Alain (1995), “A firm’s involvement in the policy-making process”, in *Principles of Environmental and Resource Economics*, edited by Henk Folmer, H. Landis Gabel, Hans Opschoor, cap. 13, pág. 299-227.

Lévêque, François (1996, a), “The European Fabric of Environmental Regulations”, *Environmental Policy in Europe: Industry, Competition and the Policy Process*, Edited by François Lévêque, pág. 9 - 30.

Lévêque, François (1996, b), “The Regulatory Game”, *Environmental Policy in Europe: Industry, Competition and the Policy Process*, Edited by François Lévêque, pág. 31 - 52.

Lévêque, François (1997), “Externalities, Collective Goods and the Requirement of a State’s Intervention in Pollution Abatement”, *Fondazione Eni Enrico Mattei, Nota di Lavoro* 20.97.

Maitland, Ian (1985), “The Limits of Business Self-Regulation”, *California Management Review*, Vol. XXVII, No. 3, Primavera , pág. 132 – 147.

Ménard, C. (1990), *L’économie des Organisations*, Paris: Lá Découverte. *

Ministério do Ambiente e Recursos Naturais (1995), “Plano Nacional da Política de Ambiente”, Ministério do Ambiente e Recursos Naturais.

Nadai, Alain (1996), “From Environment to Competition - The EU Regulatory Process in Pesticide Registration”, *Environmental Policy in Europe: Industry, Competition and the Policy Process*, Edited by François Lévêque, pág. 53 - 74

Oates, Wallace E. (1990), “Economics, Economists, and Environmental Policy”, *Eastern Economic Journal*, Vol. XVI, No. 4, Outubro - Dezembro 1990, pág. 289 - 296, in *The Economics of the Environmental Regulation*, Edited by Wallace E, Oates, 1996, Cap. 1, pág. 3 - 10

OCDE, Environmental Department (1989), “Economic Instruments for Environmental Protection”, OECD.

OCDE, Environmental Department. (1992), “Government Policy Options to Encourage Cleaner Production and Product”, OECD/GD (92) 127

OECD, Environmental Department (1997), “Evaluating Economic Instruments for Environmental Policy”, OCDE

Olson, Mancur (1965), “The Logic of Colective Action”, Cambridg, Ma: Harvard Univrssity Press. *

Pearce, David W.; Turner, R. Kerry (1990), "Economics of Natural Resources and the Environment", Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Peltzman, Sam (1976), "Toward a More General Theory of Regulation", *The Journal of Law and Economics*, pág. 211 - 241

Peneda, Constança (1997), "A Ecoeficiência - Um Novo Paradigma para os empresários", Instituto das Tecnologias Ambientais, INETI.

Peters, Jit (1993), "Voluntary Agreements Between Government and Industry: The Basic Metal Covenant as an Example", in *Environmental Contracts and Covenants: New Instruments for a Realistic Environmental Policy?*, edited by van Dunné, Jan (1993).

Picard, Pierre (1987), "On the Design of Incentive Schemes Under Moral Hazard and Adverse Selection", *Journal of Public Economics*, Vol. 33, No. 3, Agosto 1987, pág 305 - 332.

Porter, Michael E. e van der Linde, Claas (1995), "Green and Competitive: Ending the Stalemate", *Harvard Business Review*, Setembro-Outubro, pág. 120 - 137.

Potier, Michel (1994), "Agreement on the Environment", OECD Observer [OED], Agosto e Setembro, p: 8-11.

Rangel, Paulo (1994), "Concertação Programação e Direito do Ambiente", Coimbra Editora

Rasmusen, Eric (1982), "Moral Hazard in Risk-Averse Teams", *Rand Journal of Economics*, Vol. 18, No. 13, pág. 323 -340.

Reis, João Pereira (1992), "Lei de Bases do Ambiente", Livraria Almedida, Coimbra

Scarpa, Carlo (1997), "The Theory of Quality Regulation and Self Regulation: Towards an Application to Financial Markets", *Fondazione Eni Enrico Mattei, Nota di Lavoro* 8.97.

Runge, C. Ford (1984), "Institutions and the Free Rider: The Assurance Problem in Collective Action" *Journal of Politics*, vol. 46, pág. 154-81. *

Schmelzer, Dirk (1997), "Voluntary Agreements in Environmental Policy -Negotiating Emission Reductions", *Fondazione Eni Enrico Mattei, Nota di Lavoro* 17.97.

Schmidheiny, Stephan (1992), "Changing Course", (Business Council for Sustainable Development) Massachusetts Institute of Technology



Schot, Johan e Fischer, Kurt (1993), "Introduction: The Greening of the Industrial Firm", in *Environmental Strategies for Industry: International Perspectives on Research Needs and Policy Implications*, Kurt Fischer e Johan Schot, Introdução, pág. 3 - 35

Segerson, Kathleen; Miceli, Thomas (1997), "Voluntary Approaches to Environmental Protection: the Role of Legislative Threats", *Fondazione Eni Enrico Mattei, Nota di Lavoro* 22.97.

Sinclair-Desgagné, Bernard e Gabel, H. Ladis (1996), "Environmental Auditing Management Systems and Public Policy", *Fondazione Eni Enrico Mattei, Nota di Lavoro*

Solsbery, Lee e Wiederkehr, Peter (1995), "Énergie: Actions Volontaires contre le CO₂", *OECD Observateur*, No. 196, Outubro-Novembro, pág. 41 - 45.

Stigler, George J. (1971), "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics*, Vol. 2, No. 1, Primavera, Pág. 3 - 21

Storey, Mark (1996), "Policies and Measures for Common Action: Demand Side Efficiency: Voluntary Agreements With Industry", *OECD Environmental Department, Working Paper*, Anexo I Experts Group on the UN FCCC, Dezembro.

Tietenberg, T.H. (1990), "Economic Instruments for Environmental Regulation", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 6, No. 1, Primavera 1990, pág. 17 - 33, in *Economic Policy Towards the Environment*, edited by Dieter Helm, B.

Tietenberg, T.H. (1973), "Controlling Pollution by Price and Standard Systems: A General Equilibrium Analysis", *Swedish Journal of Economics*, Vol. 75, 1973, pág. 92 - 203, in *Economic and Environmental Policy*, T.H. Tietenberg, 1994, Cap. 2, pág. 13 - 23.

Walley, Noah; Whitehead, Bradley (1994), "It's Not Easy Being Green", *Harvard Business Review*, Maio-Junho, pág. 46 - 53.

W.C.E.D. (1987), "O Nosso Futuro Comum", W.C.E.D.

Webb e Morrison (1997), "Voluntary Approaches, the Environmental and the Law: A Canadian Perspective", *Fondazione Eni Enrico Mattei, Nota di Lavoro* 25.97.



Weitzman, M. L. (1974), "Prices vs. Quantities", *The Review of Economic Studies*, Vol. 3, XLI (4), No. 128, Outubro, pág. 477 - 492.

Whiston, Thomas e Glachant, Matthieu (1996), "Voluntary Agreements Between Industry and Government - The Case of Recycling Regulations", *Environmental Policy in Europe: Industry, Competition and the Policy Process*, Edited by François Lévêque, 1996, pág. 143 - 174.

Winsemius, Pieter (1993), "Environmental Contracts and Covenants: New Instruments for a Realistic Environmental Policy?", in *Environmental Contracts and Covenants: New Instruments for a Realistic Environmental Policy?*, edited by van Dunné, Jan (1993)

Xepapadeas, A. P. (1991), "Environmental Policy Under Imperfect Information: Incentives and Moral Hazard", *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 20, No. 2, March 1991, pág. 113-126.

Xepapadeas, A. (1996), "Economic Policy for the Environment and Natural Resources", in *Economic Policy for the Environment and Natural Resources*, A. Xepapadeas, 1996, Introduction

Zylicz, Tomasz (1995), "Goals, Principles and Constrains in Environmental Policies", in *Principles of Environmental and Resource Economics*, edited by Henk Folmer, H. Landis Gabel, Hans Opschoor, cap. 7, pág. 155 - 176, 1995